



Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)

Loïc Cadiet, Jean-Paul Jean, Hélène Pauliat, Aurélie Binet-Grosclaude,
Caroline Foulquier

► To cite this version:

Loïc Cadiet, Jean-Paul Jean, Hélène Pauliat, Aurélie Binet-Grosclaude, Caroline Foulquier. Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE). 2012. hal-00974917

HAL Id: hal-00974917

<https://hal.science/hal-00974917>

Submitted on 7 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Centre de Recherches sur la Justice et le Procès
(CRJP)

Equipe Poitevine de Recherche et d'Encadrement Doctorale en sciences criminelles
(EPRED)

Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques
(OMIJ)

***MIEUX ADMINISTRER LA JUSTICE EN INTERNE ET DANS LES PAYS
DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR MIEUX JUGER
(MAJICE)***

RAPPORT FINAL

Sous la direction scientifique de

Loïc Cadiet

Professeur de droit privé à l'École de droit de la Sorbonne, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Jean-Paul Jean

Avocat général près la cour d'appel de Paris, professeur associé à l'université de Poitiers

Hélène Pauliat

Professeur de droit public, Présidente de l'université de Limoges

Coordination scientifique

Aurélie Binet-Grosclaude

Chargée de recherches

Caroline Foulquier

Maître de conférences à l'université de Limoges

14 juin 2012

Liste des contributeurs

Soraya Amrani-Mekki
Professeur de droit privé, Université Paris Ouest Nanterre-La Défense

Pascal Beauvais
Professeur de droit privé, Université Paris Ouest Nanterre-La Défense

Laurent Berthier
Docteur en droit public, OMIJ, Université de Limoges

Aurélie Binet-Grosclaude
Chargée de recherches

Christophe Bonnotte
Maître de conférences, OMIJ, Université de Limoges

Caroline Boyer-Capelle
Maître de conférences, OMIJ, Université de Limoges

Jérôme Bossan
Maître de conférences, EPRED, Université de Poitiers

Loïc Cadiet
Professeur de droit privé, CRJP, Université Paris I-Panthéon Sorbonne

Emilie Chevalier,
Docteur en droit public, OMIJ, Université de Limoges

Clotilde Deffigier
Professeur de droit public, OMIJ, Université de Limoges

Gaëlle Deharo
Enseignant chercheur en droit privé, Responsable des enseignements juridiques sur l'ensemble du cursus de l'Ecole de Commerce Supérieur International de Paris

Laurent Desessard
Maître de conférences, EPRED, Université de Poitiers

Caroline Foulquier
Maître de conférences, OMIJ, Université de Limoges

Jean-Paul Jean
Avocat général près la cour d'appel de Paris, professeur associé à l'université de Poitiers

Hélène Jorry
ATER, droit public, Université Versailles Saint-Quentin

Laurence Leturmy
Maître de conférences, EPRED, Université de Poitiers

Julien Lhuillier
Doctorant, expert scientifique, CEPEJ

Hélène Pauliat
Professeur de droit public, Présidente de l'Université de Limoges

Nadine Poulet
Maître de conférences, OMIJ, Université de Limoges

Agnès Sauviat
Maître de conférences, OMIJ, Université de Limoges

Sophie Sontag
Avocate, doctorante, EPRED, Université de Poitiers

Sommaire

Introduction générale

Partie I : Radiographies nationales

Titre 1. Angleterre et Pays de Galles

Titre 2. France

Titre 3. Les Pays-Bas

Partie II : Analyses thématiques

Titre 1. Administration, évaluation et qualité

Titre 2. Contractualisation

Titre 3. Nouvelles technologies

Synthèse générale

Bibliographie

Annexes

Travaux et publications liés au projet MAJICE

Documents de travail préparatoires

Introduction

I. Contexte de la recherche et problématique française.

1. Le projet MAJICE (*Mieux administrer la Justice en interne pour mieux juger*) est un projet de recherche retenu après candidature à un appel d'offres de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) portant sur un Programme de recherche intitulé *Gouverner et administrer*, présenté en 2008.

2. Ce projet réunit trois équipes de recherche : l'Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques de Limoges (OMIJ), l'Equipe Poitevine de Recherche et d'Encadrement Doctoral en sciences criminelles de Poitiers (EPRED) et le Centre de Recherches sur la Justice et le Procès (CRJP) de Paris I, pour analyser trois branches du droit caractéristiques en France, respectivement le droit administratif, le droit pénal et le droit civil. Il s'agit, en effet, de faire une étude sur l'administration de la justice dans chacune de ces branches, en les comparant à des pays aux systèmes de droit différents mais dont des recherches connues sur le sujet montrent que des questions similaires se posent, afin d'en analyser les fondements, les manifestations et les évolutions.

3. Le projet entreprend une réflexion sur l'administration de la justice comme instrument du « mieux juger », en essayant de départager qualité de la justice et qualité de l'administration de la justice. L'administration de la justice est prise ici dans son sens strict : la gestion d'un service public destinée rendre des décisions juridictionnelles. Il s'agit alors d'analyser qui gère, avec quels moyens humains et financiers, quels sont les objectifs et les résultats énoncés. Ce sont dès lors sur les critères de l'évaluation de la justice que doit se développer l'analyse, tout en précisant que valoriser la culture du chiffre et du résultat n'est pas la perspective à laquelle elle doit aboutir. Afin de déterminer quels autres paramètres doivent être pris en compte, il s'agit de distinguer comment les juridictions sont évaluées, selon quels critères et quelles sont les limites de l'évaluation dans le domaine de la justice.

En effet, administrer la justice n'est pas une activité banale, puisque c'est de l'organisation du travail de magistrats auxquels s'applique le principe constitutionnel d'indépendance dont il est question. Pourtant, des revendications de qualité, d'efficacité et d'efficience vis-à-vis de la justice ont fait émerger un mouvement gestionnaire qui semble inspiré du *new public management* et qui a suscité des interrogations que l'on trouve à la base de ce projet : des managers, des gestionnaires professionnels pourraient-ils se voir chargés un jour d'administrer les juridictions à la place des juges, lesquels ne s'occuperaient plus que des questions strictement juridictionnelles, chacun retrouvant en quelque sorte le cœur de son métier ?

Le discours de qualité et d'efficacité du service rendu par la justice que l'on voit se développer impose alors d'identifier ce qu'est la justice pour le juge, mais aussi ce qu'est la justice pour le justiciable ou pour le professionnel de la justice. Au cœur de cette définition, quelle est la place accordée à la fonction administrative, ne serait-ce qu'en tant que support nécessaire du fonctionnement juridictionnel ?

4. En France, l'évaluation de la justice est un phénomène récent qui s'explique par deux mouvements. Dans un premier temps, l'augmentation des besoins budgétaires de la

justice a rendu les hommes politiques plus attentifs au rendement de la justice mais sans qu'ils puissent lui demander de rendre des comptes puisque cela n'est pas compatible avec le principe d'indépendance qui la caractérise. La notion d'*accountability* a fait son apparition pour signifier qu'il s'agit simplement de rendre compte. Dans un second temps, la raréfaction des deniers publics a approfondi ce phénomène de « contrôle » et les juridictions ne reçoivent plus l'argent qu'elles demandent mais dont elles justifient avoir besoin.

Il ressort de ces événements récents beaucoup de préoccupations et de crispations dans le dialogue hommes politiques/juges. La remise en cause de l'indépendance de la justice par le souci d'une administration de la justice plus performante est régulièrement mise en avant. Eclairer comment s'exprime cette nouvelle conception gestionnaire de la justice et comment elle se développe en pratique peut permettre de mieux peser les fondements de cette tension nouvelle. Dans cette optique, constater qu'un tel phénomène n'est pas propre à la France est nécessairement intéressant.

5. Pour répondre à ces interrogations, nous avons à tenir compte des particularités de l'objet d'étude : la justice est une activité symbolique de l'imaginaire social et dont les membres bénéficient, en toute confiance, du principe d'indépendance. Or, cette confiance apparaît comme fragilisée. Cette remise en cause, cette « crise », est alors présentée comme le point de départ d'un ensemble de réformes visant, au travers d'une évaluation institutionnalisée, à instaurer plus d'efficacité, d'efficience et de qualité.

Au-delà de l'évaluation des juges et des juridictions, d'autres phénomènes participent de la recherche de la qualité et de l'économie de moyens. En effet, la contractualisation de la justice et du procès, l'informatisation du système judiciaire répondent au processus de recherche de qualité, mais aussi d'une administration plus efficace et plus efficiente. La contractualisation est devenue un mode d'administration courant des services publics en France. Au sein de la justice, par exemple, les contrats apparaissent au niveau budgétaire pour se mettre d'accord sur les moyens mis à disposition et les moyens de les employer. L'informatisation facilite le suivi de gestion des dossiers.

Dès lors la frontière entre l'administration de la justice et l'acte de juger est de plus en plus difficile à délimiter. Bien des actes de procédure pris par des juges peuvent s'identifier à des mesures d'administration judiciaire ayant en vue l'efficacité du système. Qu'est-ce alors que l'efficacité appliquée à la justice ? Qu'est-ce que la qualité appliquée à la justice ?

De surcroît, la France connaît des pratiques différentes et complexes du fait de son dualisme juridictionnel dont il doit être également tenu compte. Ces évolutions mettent en évidence l'importance de saisir si, dans l'activité judiciaire, il est possible de séparer les fonctions administratives des fonctions juridictionnelles. Quelles sont les relations entre le fait administratif et le fait juridictionnel, entre l'acte administratif et l'acte juridictionnel ? De la réponse à cette question générale dépend la répartition organique des fonctions administratives et juridictionnelles, en relation avec la question de l'indépendance de la justice¹, mais aussi l'impossible contestation de certains actes dits d'administration judiciaire, dont les critères de distinction avec l'acte juridictionnel doivent être analysés.

La prise en compte de facteurs sociaux, économiques et culturels dans l'approche

¹ Aux Pays-Bas, par exemple, des managers qui ne sont pas des juges, ont été intégrés récemment au sein des conseils d'administration des juridictions. Ils sont chargés de certaines fonctions administratives, notamment budgétaires, qui peuvent avoir des implications importantes sur l'activité juridictionnelle.

analytique poursuivie ont conduit à favoriser une perspective comparatiste et à déterminer le choix de certains pays pour entreprendre cette recherche.

II. Opportunité d'une analyse comparative

6. Il y a dans les deux pays de référence choisis par les équipes de recherche, l'Angleterre et le Pays de Galles et Les Pays-Bas, l'expérience d'un certain nombre de points communs avec nos propres questionnements. La qualité de la justice, sa légitimité sont des thèmes communs aux pays de l'Europe, notamment en Angleterre et aux Pays-Bas. La justice semble être un service public en crise. Il est perçu comme trop lent, comme manquant d'indépendance et parfois d'humanité. Une analyse comparative permet de cerner plusieurs définitions de l'administration de la justice. Une telle analyse permet de mieux saisir son propre mode de fonctionnement par effet de miroir et d'anticiper parfois ses évolutions.

7. Quatre grandes questions réunies autour de deux grandes thématiques (Administration de la justice et évaluation ; Méthodes nouvelles d'administration de la justice) font l'objet d'une approche comparée :

a) L'administration de la justice connaît-elle la même définition en France qu'aux Pays-Bas ou en Angleterre ? Est-elle distinguée de la mission de juger ? Les chercheurs anglais et néerlandais sont-ils particulièrement attentifs à ces questions ? Les mesures d'administration de la justice se distinguent-elles des décisions purement procédurales qui couvrent le processus de jugement ? Quel est le régime juridique de ces mesures d'administration de la justice et, par exemple, peuvent-elles faire l'objet d'une contestation par les magistrats ou les usagers de la Justice ?

Quelles sont les autorités qui prennent des mesures d'administration de la justice en Angleterre et aux Pays-Bas : le ministre de la Justice, la représentation nationale, les conseils supérieurs de justice, les présidents de juridiction, les juges ? Quel est le rôle des instances disciplinaires dans l'évaluation des performances individuelles ? Quel est le statut des personnels ayant en charge l'administration de la justice : personnel administratif ou magistrat ? Quelle est la part des personnels du greffe dans cette activité ? Existe-t-il des sanctions en cas de mauvaise gestion ? L'activité de management est-elle prise en compte pour l'évolution de la carrière du magistrat ?

b) L'évaluation de la qualité de la justice, et éventuellement de son administration, est-elle individuelle ou collective ? Qui détermine les indicateurs de qualité et vérifie qu'ils sont remplis ? L'évaluation de la Justice est-elle différente de celle qui s'applique aux autres services publics ? Existe-t-il des enquêtes de satisfaction auprès des usagers ?

c) En ce qui concerne les méthodes d'administration de la justice, deux évolutions en constante progression en France méritent d'être éclairées par la comparaison. Le phénomène de recours à un mode consensuel et non unilatéral de gestion concerne-t-il l'Angleterre et les Pays-Bas ? Dans cette hypothèse, qui conclut ces contrats et les exécute ? Qui vérifie leur correcte application ? Cela suscite-t-il des enjeux juridiques et théoriques nouveaux (vrai ou faux contrat) ? Existe-t-il des contrats de procédure entre magistrats et avocats ou des protocoles collectifs d'accord entre les juridictions et, par exemple, des ordres d'avocats qui auraient pour fonction de rationaliser les pratiques des acteurs juridiques ?

d) Le second phénomène en pleine expansion est celui de l'emploi des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Comment l'informatisation s'est-elle imposée en Angleterre et aux Pays-Bas ? A quel besoin correspond-elle : un besoin de célérité, une attente des usagers, ou un souci de modernité ? S'est-elle imposée de façon concertée entre les juridictions et les partenaires de la Justice ? Se déroule-t-elle de façon satisfaisante et à quel stade de l'instance se situe-elle ? Quelles sont les conséquences de l'informatisation sur l'organisation du travail des tribunaux, sur les relations entre les magistrats et les avocats, les services de police, les usagers, les autres juridictions, y compris en dehors du territoire national ?

De l'ensemble de ces questions ressort un certain nombre d'attentes et une certaine organisation du travail des équipes de recherche.

III. Attentes et modalités de travail des équipes françaises.

8. Les trois équipes réparties selon la distinction entre droit pénal, droit civil et administratif travaillent sur trois problématiques similaires : définition de l'administration de la justice, portée de la contractualisation et de la dématérialisation dans chacun des domaines évoqués. Nos équipes ont eu recours à des interlocuteurs étrangers dans chaque branche étudiée afin de répondre précisément à leurs questions. Des questionnaires ont été transmis à des magistrats, des avocats et des chercheurs étrangers ; des entretiens ont permis de compléter et d'éclaircir certains éléments non précisés dans les réponses apportées. Chaque laboratoire comprenait un chercheur post-doctorant spécialement recruté pour effectuer une mission de relais entre les correspondants étrangers et français.

9. L'analyse juridique est sortie enrichie par l'analyse comparée. En effet, l'investigation sur les différents systèmes judiciaires et les différents systèmes de procédure permet de répondre, au moins partiellement, aux questions posées par nos équipes : quelles sont les conséquences sur le système accusatoire ou le système inquisitoire de cette nouvelle administration de la justice ? Les considérations gestionnaires ne modifient-elles pas la nature de ces systèmes ou la mission rendue traditionnellement par la justice elle-même ?

Le projet repose en effet sur plusieurs hypothèses. Il y a une nouvelle forme d'administration de la justice qui se développe et qui est tournée vers deux objectifs clairement affichés, l'efficacité et la qualité du service rendu. Or un phénomène de contractualisation se développe et semble modifier profondément la nature des relations entre le juge et les parties, le juge et les avocats, mais aussi entre les juges et l'administration judiciaire elle-même. Un pays à la tradition consensualiste comme les Pays-Bas est particulièrement intéressant à étudier. D'ailleurs, nous avons pu constater que, contre toute attente pour un français, les relations de pouvoir ne se situent pas entre le ministère et les juges, ni entre le ministère et le Conseil pour la Justice comme la réforme l'avait prévu, mais entre les juges et les comités nationaux de juge qui sont apparus spontanément.

Au cours de nos entretiens, évoquer des facteurs sociaux, économiques, des proximités culturelles, a permis de lier la discussion, de mieux comprendre les systèmes étudiés, mais aussi de justifier l'intérêt de notre recherche, notamment auprès des ministères étrangers et organes de gestion de la justice. Il a été intéressant de constater qu'au sein du Conseil pour la Justice néerlandais le directeur du service des programmes de recherche était un sociologue.

10. Les questionnements suscités par le projet dépassent en effet le strict cadre juridique et évoluent même en questionnements philosophiques : vouloir assurer la qualité de la justice implique de se demander ce qu'est la justice ? L'histoire des cultures juridiques, des systèmes judiciaires, tout comme la sociologie doivent nous renseigner sur l'évolution des sentiments de justice et d'injustice des administrés.

Le projet souhaite, en effet, déboucher sur une analyse théorique mais aussi appliquée afin d'opérer comme une force de proposition. Il s'agit d'une recherche théorique car elle entend contribuer à donner à la justice comme institution, mais aussi comme idée, un statut particulier, afin qu'elle soit administrée comme il lui convient.

En Angleterre, il y a une séparation nette entre le personnel administratif et le personnel judiciaire. En France et aux Pays-Bas, les managers n'administrent pas à la place des juges, ni ne se retrouvent à la tête d'un tribunal. Pourtant, à y regarder de plus près, on n'est pas loin du modèle anglais tant les juges-présidents/présidents-juges sont conduits à s'imprégner d'un raisonnement gestionnaire et financier, ne serait-ce parce que la justice et les juridictions sont évaluées². Il s'agit donc d'une recherche pratique qui tend, à partir des expériences analysées, à proposer un modèle d'administration qui pourrait assurer efficacité et qualité.

Il y a ainsi au cœur de ce projet deux questions indépassables : la justice est-elle un service public comme les autres et les juges, dans ce nouveau système, ne risquent-ils pas de voir leur principe d'indépendance fragilisé ?

11. La première partie du rapport final du projet ici présenté est consacrée aux radiographies nationales). La seconde partie est ensuite consacrée à une analyse thématique, synthétique et comparée autour des réformes de l'administration de la justice, de l'évaluation de la justice et des juges, de la qualité de la justice, de la contractualisation et de l'informatisation. Une synthèse générale des travaux clôture cette recherche.

Il convient cependant, à titre préliminaire, de présenter brièvement dans cette introduction le système judiciaire anglais (section I), le système judiciaire français (section II), ainsi que le système néerlandais (section III) afin de faciliter la compréhension des analyses portant plus spécifiquement sur l'administration de la justice.

² L'Ecole nationale de la magistrature a mis en place en 2011 un nouveau cycle de formation : le cycle supérieur d'administration de la justice (C.S.A.J.). « *Organisé avec le ministère de la Justice et des Libertés, cette nouvelle formation a pour objectif de permettre à des magistrats susceptibles d'être amenés au cours de leur carrière à exercer des attributions de direction, d'animation ou de gestion, non seulement en qualité de chefs de cour ou de juridiction mais également de chefs de service au sein des juridictions, de bénéficier d'une formation de haut niveau appropriée et de répondre aux nouveaux enjeux de ces fonctions* », V. <http://www.metiers.justice.gouv.fr/presentation-des-metiers-10070/actualite-10974/le-cycle-superieur-dadministration-de-la-justice-21649.html>.

Section I : Présentation du système judiciaire en Angleterre et au Pays de Galles

I. Les sources du droit³

L'ordre juridique du Royaume-Uni n'est pas gouverné par un unique document constitutionnel, mais par une combinaison de textes législatifs, de règles de *Common Law*, de conventions et de pratiques.

A. Les sources premières de droit

12. La source première du droit est la loi. Elle relève du Parlement britannique. Le Royaume-Uni ne disposant d'aucune constitution écrite, il est impossible de remettre en cause une loi sur le fondement de son inconstitutionnalité. La doctrine constitutionnelle de « la souveraineté du Parlement » pose en effet le principe selon lequel l'autorité législative est l'autorité suprême en ce sens qu'elle seule peut faire ou défaire une loi. Il existe cependant une réserve actuellement à ce principe en ce que depuis le *European Communities Act 1972*, le droit communautaire européen fait parti du droit du Royaume-Uni, ce qui implique que la loi nationale doit être interprétée dans le sens du droit communautaire lorsque cela est possible. Dans le cas contraire, les tribunaux doivent donner effet au droit communautaire plutôt qu'à la législation nationale.

Le *Human Rights Act 1998*, qui a incorporé la CESDH dans le droit anglais, donne par ailleurs aux tribunaux un autre pouvoir afin de remettre en cause une loi votée par le Parlement. La loi interne doit en effet être interprétée en accord avec la CESDH. Dans le cas contraire, les plus hautes juridictions peuvent prononcer une déclaration d'incompatibilité, ce qui doit entraîner la rédaction d'un *Remedial Order* visant à amender la loi et à supprimer de ce fait l'incompatibilité constatée.

B. Les sources secondaires de droit

13. De nombreux textes parlementaires délèguent le pouvoir législatif à des autorités publiques telles que les ministres, les autorités locales ou les agences réglementaires ou les comités qui légifèrent alors sous un vocable différent de celui de loi : Injonctions en conseil, régulations règles, auxquels il est globalement fait référence sous le terme de « *Statutory Instruments* » (il y en a plus de 3.000 par an). Les raisons pour lesquelles un *Statutory Instrument* peut être adopté sont nombreuses et relèvent d'une loi. Il peut s'agir, par exemple, de la date d'entrée en vigueur d'une loi votée par le Parlement, de préciser les détails d'application d'un texte, etc.

Par ailleurs, depuis le mois de juillet 1999, un certain nombre de pouvoirs décisionnels en matière législative ont été transférés à l'Assemblée nationale du Pays de Galles. Cette assemblée dispose cependant d'un pouvoir restreint en ce qu'elle n'a reçu le pouvoir que de décider des *Statutory Instruments* affectant le Pays de Galles, les lois continuant à être votées à Londres. Elle n'a, de ce fait, aucune responsabilité en matière pénale ou civile.

³ On entend par « sources du droit » les procédés par lesquels s'élaborent les règles de droit qui constituent un ordre juridique donné.

C. Les tribunaux

14. Les décisions rendues par les tribunaux en Angleterre et au Pays de Galles, et notamment par la Cour d'appel et la toute nouvelle Cour Suprême⁴, jouent un rôle important dans le développement de la loi. Elles ne sont pas uniquement pourvoyeuses de règles faisant autorité quant à l'interprétation de la loi, elles forment aussi les fondements du *Common Law*, très important, notamment dans les domaines civil et commercial.

D. Les traités

15. C'est à la Couronne et en réalité au gouvernement britannique que revient le pouvoir de s'engager dans des traités au nom du Royaume-Uni. Le Parlement intervient dans le cas où le traité nécessiterait un changement dans la loi britannique ou l'engagement de fonds publics. Concernant les traités signés dans le cadre de l'UE, il intervient systématiquement afin de permettre leur entrer dans le système juridique britannique.

Pour le reste, lorsqu'un traité doit être ratifié, le Parlement l'examine en formation restreinte (*select committee*) ou en séance, mais ne peut empêcher le gouvernement de la ratifier. Cependant, les traités n'ont aucune force légale au Royaume-Uni tant qu'ils n'ont pas été reconnus par la loi ce qui ne permet pas de s'en prévaloir devant les tribunaux tant que le Parlement n'est pas intervenu.

II. Les juridictions

16. Les principales juridictions en Angleterre et au Pays de Galles sont les *magistrates' courts* dans le domaine pénal, les *County Courts* pour les petites affaires civiles et le *High Court*. A cela s'ajoutent plusieurs autres cours : les *Crown Courts*, le *Court of Appeal* et les *tribunals*, ainsi qu'un ensemble de cours dont la mission est bien plus réduite, notamment, les tribunaux de *coroners*, dans lesquels les médecins légistes, parfois assistés d'un jury, enquêtent sur les morts violentes, non naturelles et suspectes, ou les morts subites de cause inconnue. On dénombre aussi les cours martiales devant lesquelles des actions relevant du droit militaire sont intentées contre des membres des forces armées et les tribunaux ecclésiastiques, qui décident de questions concernant l'Eglise d'Angleterre et le droit ecclésiastique.

Un certain nombre des cours précitées, reçoivent un soutien administratif du service judiciaire : le *Court of Appeal*, le *High Court*, le *Crown Court*, les *County Courts*, les *magistrates' courts* le service chargé des successions (*Probate Service*) ainsi que certains tribunaux spécialisés (*tribunals*). Ce service est chargé, dans la droite ligne des dispositions du *Courts Act* de 2003 qui regroupe un certain nombre de dispositions à propos des cours, de leurs procédures et de leurs pratiques, de fournir l'aide nécessaire au système judiciaire et aux usagers des cours afin d'assurer leur impartialité et leur efficacité.

A. La Cour suprême

17. La Cour suprême a été établie afin de parvenir à une séparation complète entre les juges les plus hauts placés du Royaume-Uni et la chambre haute du Parlement, afin de souligner l'indépendance des *law lords* et d'augmenter la transparence entre le Parlement et les cours. Elle est entrée en fonction en octobre 2009.

⁴ V. *infra* la partie consacrée à la présentation des juridictions.

Cette cour a repris les fonctions du *Appellate Committee* qui siégeait au sein de la Chambre des lords et la juridiction de la commission judiciaire du Conseil privé du souverain quant aux questions touchant aux attributions dévolues aux assemblées législatives galloise, nord-irlandaise et écossaise. Elle constitue une institution complètement indépendante des autres pouvoirs, dirigée par douze juges nommés de façon indépendante, dénommés « *Justices of the Supreme Court* ». Elle est compétente en matière civile sur l'ensemble du Royaume-Uni et en matière pénale en Angleterre, Irlande du Nord et au Pays de Galles. La Cour suprême est non seulement l'instance décisionnelle la plus haute dans le système judiciaire britannique, mais elle joue aussi un rôle important dans le développement de la loi au sein du Royaume-Uni. Par ailleurs, elle poursuit et développe le rôle directeur de la plus haute cour du Royaume-Uni dans le monde du *Common Law*.

En tant que cour d'appel, la Cour suprême ne peut, bien sûr, intervenir qu'une fois qu'un certain nombre de cours inférieures se sont prononcées. Lorsqu'elle est compétente, elle entend les appels sur les questions de droit incertaines et d'intérêt public et exerce alors un contrôle de conformité des textes législatifs aux grands principes constitutionnels et aux conventions internationales. Elle se concentre sur les dossiers les plus importants pour le public et de portée constitutionnelle.

B. Le Court of Appeal

18. Le *Court of Appeal*, situé habituellement à Londres, statue sur les appels tant en matière civile qu'en matière pénale. Il siège en deux formations : le *Civil Division* et le *Criminal Division*.

Le *Court of Appeal (Civil Division)* est présidé par le *Master of the Rolls*. Il examine les appels en provenance du *High Court*, ceux en provenance des *County Courts* et ceux en provenance d'un certain nombre de *tribunals*. Dans la plupart des affaires civiles, il est nécessaire d'obtenir une permission pour interjeter appel soit de la juridiction contre laquelle l'appel est formé, soit du *Court of Appeal* lui-même. Quand il statue sur les appels, le *Court of Appeal* dispose des mêmes compétences et pouvoirs que la juridiction contre laquelle la décision d'appel a été formée. Il peut ordonner toute mesure dont il estime qu'elle aurait dû être ordonnée par le tribunal inférieur et peut, dans certains cas, ordonner un nouveau procès. La formation de jugement est habituellement de trois juges, dont chacun peut rendre un jugement. La décision de la Cour exprime l'opinion majoritaire.

Le *Court of Appeal (Criminal Division)*, qui est présidé par le *Lord Chief Justice*, entend les appels interjetés contre les condamnations et les peines prononcées par le *Crown Court*, les affaires qui lui sont envoyées par le *Criminal Cases Review Commission* et les appels provenant des *Divisional Courts* dans les affaires pénales. La Cour peut confirmer la décision de la juridiction inférieure, elle peut annuler ou confirmer une condamnation ou ordonner que l'affaire soit rejugée et, dans les appels formés contre la peine, elle peut modifier celle-ci (mais non l'aggraver). Si l'*Attorney General* renvoie une affaire devant le *Court of Appeal*, celui-ci peut toutefois aggraver la peine s'il l'estime trop clément. La formation de jugement de la division criminelle est généralement de trois juges qui ne rendent qu'une seule décision collégiale.

C. Le *High Court*

19. Il y a un unique *High Court* pour toute l'Angleterre et le Pays de Galles. Il siège à Londres (*Royal Courts of Justice – RCJ*), même si les affaires peuvent être entendues dans d'autres villes d'Angleterre et du Pays de Galles (il existe 132 *district registries*). Il peut en principe connaître de la quasi totalité des actions dans le domaine civil, bien que, dans la pratique, il traite essentiellement les affaires les plus importantes ou les plus complexes. Il comprend trois divisions qui correspondent à certains tribunaux anciens qu'il a remplacés au XIX^e siècle : le *Family Division*, le *Chancery Division* et le *Queen's Bench Division* (qui inclut les cours maritime, administrative et commerciale)⁵. A l'intérieur de chaque *Division*, se trouve un certain nombre de cours spécialisées⁶.

La plupart des dossiers portés devant le *High Court* sont traités par un *High Court Judge*⁷ qui est un praticien ayant au moins sept ans d'expérience et sept ans d'expérience pertinente dans le domaine légal. La majorité des étapes intermédiaires de la procédure sont traitées par des agents judiciaires du *RCJ* qui portent le titre de *master* (qui doivent avoir le même degré d'expérience que celui requis pour être *High Court Judge*) ou par des *district judges* lorsque les dossiers sont pendants devant un *district registry*⁸. Leur compétence matérielle précise et les restrictions quant à certains dossiers sont définies par les *Practice Directions (PD)* qui sont des instructions complétant les *Civil Procedure Rules (CPR)* de 1999 et apportant une aide quant à leur interprétation⁹. De manière générale, outre leurs diverses attributions, Aux termes du para. 3.10 du *PD* 29, il leur revient de s'occuper de la gestion des dossiers (*case management*). Un grand nombre des affaires pénales est jugée par un *Divisional Court* du *Queen's Bench Division*. Les affaires civiles en matière de droit de la famille et de garde de l'enfant en provenance des *magistrates courts* sont attribuées à un *Divisional Court* du *Family Division*.

D. Le *Crown Court*

20. Le *Crown Court* a été créé en 1972 (*Courts Act* en date de 1971), en remplacement des cours d'assises (*courts of assize*), des assises trimestrielles (*quarter sessions*) et de diverses autres cours criminelles. C'est une juridiction nationale qui siège dans plusieurs centres de l'Angleterre et du Pays de Galles¹⁰. Leur juridiction n'est pas géographiquement restreinte. Elles peuvent donc l'exercer pour toute infraction commise sur le territoire de l'Angleterre et du Pays de Galles¹¹.

⁵ Pour un complément d'information sur la répartition des contentieux entre ces différentes divisions, V. *Blackstone's Civil Practice 2010*, Oxford, 2009, pp. 58-59.

⁶ Pour un complément d'information sur ces juridictions particulières, V. *Blackstone's Civil Practice 2010*, Oxford, 2009, pp. 59-61.

⁷ Pour des informations sur leur répartition entre les différentes divisions du *High Court*, V. *Blackstone's Civil Practice 2010*, Oxford, 2009, p. 57.

⁸ Un *District registry* est une subdivision du *High Court* située dans un des districts d'Angleterre ou du Pays de Galles, traitant des dossiers familiaux ou civils relevant du *High Court*. Les *District registries* sont souvent implantés dans des *County courts* lorsque les *District Judges* siègent. Ils sont cependant gérés comme des dossiers du *High Court*.

⁹ *Idem*, pp. 57-58.

¹⁰ Sur ce point, voir le *Senior Courts Act* de 1981.

¹¹ Pour un complément d'information, V. *Blackstone's Criminal Practice 2010*, Oxford, Oxford University Press, para. D 3.1.

Elle traite principalement¹² les affaires criminelles les plus graves : les *trials on indictment* (ex. meurtre, homicide involontaire, viol, et autres) qui lui sont renvoyés par les *magistrates' courts*. Les procédures applicables devant cette cour sont régies par les *Criminal Procedure Rules* (*Courts Act* de 2003). Chaque *Crown Court* est sous la responsabilité d'un « *resident-judge* » chargé de répartir le travail entre les juges siégeant dans leur juridiction et de faire le lien entre le système judiciaire et l'administration de la cour.

E. Les *County Courts*

21. Créés au milieu du XIX^{ème} siècle, les *County Courts* tiennent aujourd'hui leur pouvoir du *County Courts Act* de 1984. Elles traitent la majorité des affaires civiles d'Angleterre et du Pays de Galles. Il y a aujourd'hui deux cent seize *County Courts* répartis sur tout le territoire de l'Angleterre et du Pays de Galles, chaque *County Court* ayant son aire de compétence géographique.

Les affaires civiles les plus simples sont traitées par les *County Courts*. En première instance elles sont de leur compétence exclusive. La majorité des affaires traitées par les *County Courts* concernent ainsi le recouvrement de créances, mais ces tribunaux s'occupent également d'actions visant à reprendre possession de biens fonciers et d'actions concernant la famille, l'adoption et la faillite¹³. Pour des raisons administratives, certains *County Courts* ont été désignés centres pour les procès civil (*civil trial centers*) présidé par un *Circuit judge* chargé de l'organisation effective de chaque centre et des cours satellites¹⁴. Ces centres jugent des dossiers nécessitant un *multi-track*, autrement dit une procédure relativement lourde¹⁵, dans leur aire de compétence géographique, même si certains procès de ce type demeurent de la compétence des cours satellites. Dans d'autres matières, les *County Courts* ont une compétence concurrente avec le *High Court* qui est compétent pour les affaires les plus complexes.

Ce sont des *Circuit Judges* qui conduisent la plupart des procès dans les *County Courts*. Les personnels administratifs des *County Courts* sont des fonctionnaires à la tête desquels se trouve le gestionnaire de la cour (*court manager*). Leur mission est de produire et de publier les documents juridiques et de les faire transmettre à qui de droit. Ils gèrent également les archives du tribunal.

F. Les *magistrates' courts*

22. Les *magistrates' courts* sont les cours de droit commun en matière criminelle. Ils sont organisés sur la base des zones de justice locale définies par le *Local Justice Areas Order* 2005¹⁶ et se composent majoritairement de *justices of the peace* (*JPs*), autrement dit de magistrats non professionnels (*lay magistrates*), et d'une minorité de *District Judges* (juges professionnels).

¹² Elle a aussi compétence pour juger de certaines *summary offences*, des appels des décisions rendues par les *magistrates' courts* ou du prononcé de certaines peines suite à des décisions de ces mêmes cours. Elle connaît encore des libérations sous caution.

¹³ Pour ces derniers domaines, un certain nombre seulement de *County Courts* ont été désignées pour être compétentes. À Londres, les affaires de divorce sont traitées par le greffe principal de la division des affaires familiales et non par les *County Courts*.

¹⁴ Les *County Courts* qui se trouvent dans le ressort de ce centre sont qualifiés de cours satellites.

¹⁵ V. *infra*.

¹⁶ Le *Courts Act* de 2003 a créé une commission nationale qui a compétence pour l'ensemble de l'Angleterre et du Pays de Galles. Elle est divisée en zones locales de justice (*local justice areas*) qui ont les mêmes frontières que les anciens *petty sessions*.

Les *magistrates' courts* connaissent essentiellement des affaires criminelles et jugent la grande majorité des infractions pénales qualifiées de *summary offence*, ainsi qu'une partie des *triable either way* et ce sans que soit pris en compte le lieu de commission de l'infraction¹⁷. Les *magistrates' courts* traitent aussi de quelques affaires civiles concernant certains aspects du droit de la famille, le recouvrement de certains types de créances, telles que les impôts locaux impayés, et la délivrance de licences à certains commerces, comme les bureaux de paris, et de licences de vente de boissons alcoolisées aux débits de boissons et aux restaurants. Les affaires les plus complexes des tribunaux d'instance sont entendues par des juges de district (*District Judges*), qui sont des magistrats professionnels, qui siègent à temps partiel. Les tribunaux d'instance peuvent infliger des amendes ou des peines de réclusion (d'une durée limitée) aux personnes condamnées.

Enfin, certains *magistrates' courts* sont désignés comme «tribunaux pour enfants» (*Youth Courts*) et, en tant que tels, sont composés de magistrats ayant reçu une formation spéciale. Ils ne traitent que des infractions dont sont accusés des enfants et des adolescents ou des demandes concernant des enfants ou des adolescents. Le plus souvent, ils ne jugent que des personnes de moins de dix-huit ans qui ne sont pas coaccusées avec des adultes. Les tribunaux pour enfants siègent en dehors des autres tribunaux et leurs débats ne sont pas publics. Leur formation de jugement ne comprend pas plus de trois magistrats, dont un homme et une femme ; ou un juge de district.

G. Les Tribunaux spécialisés

23. Il existe de nombreux tribunaux spécialisés, les *tribunals*, qui traitent de questions aussi diverses que l'immigration, la fiscalité, la santé mentale, la propriété foncière et immobilière, les prestations sociales, les transports et les conflits du travail (*Employment Tribunals*).

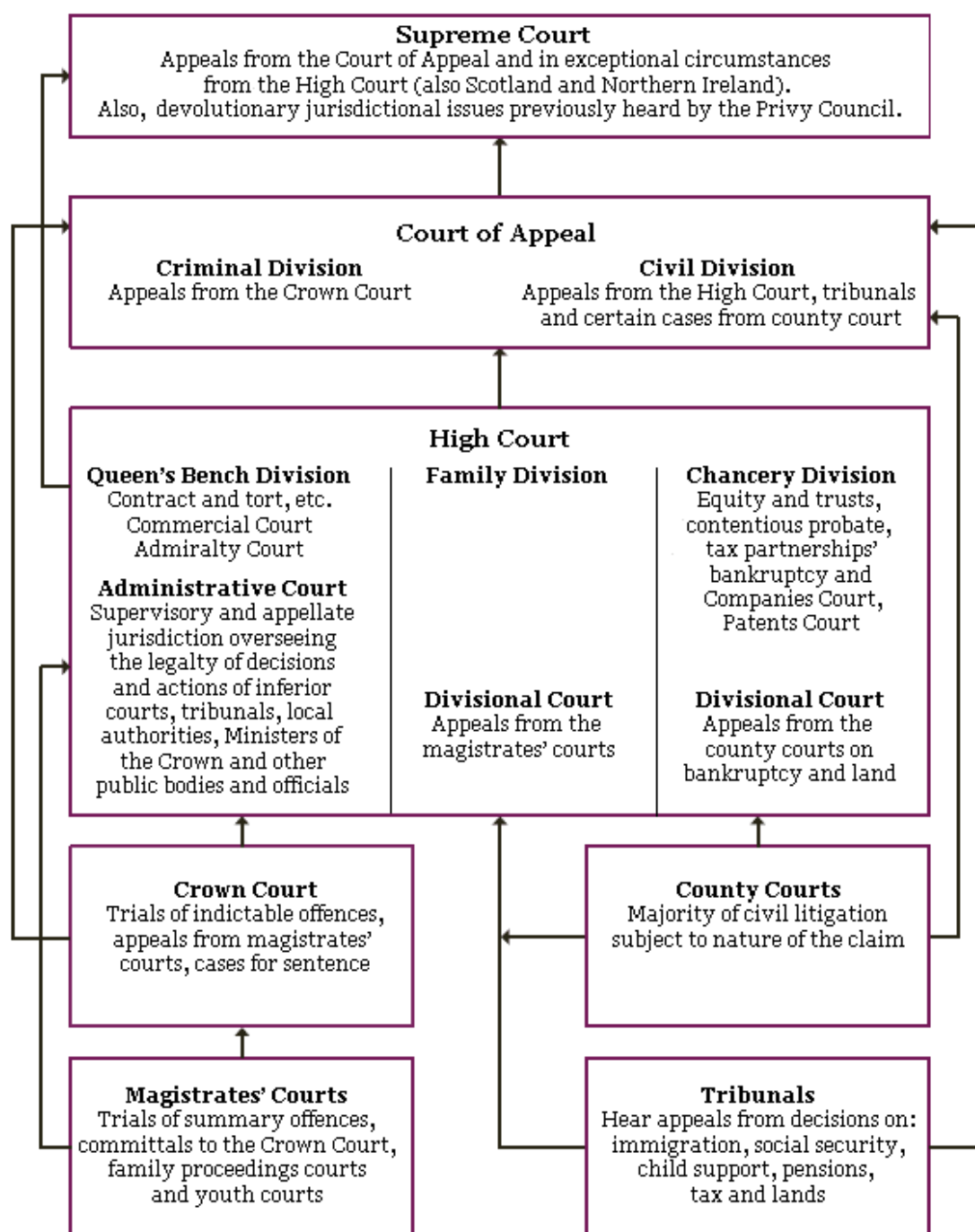
La procédure devant ces tribunaux spécialisés est généralement moins formelle que devant les autres juridictions. Les membres des tribunaux spécialisés peuvent être des spécialistes ou des experts sans formation juridique, tels que des médecins, même si le président a presque toujours reçu une formation juridique.

Il y a eu une réforme importante en 2007 des *tribunals* qui relève d'une volonté de rationalisation et de simplification du système. En effet, il y a eu regroupement de certains tribunaux dans le *First-tier Tribunal* (premier degré) et le *Upper Tribunal* (second degré) avec des chambres spécialisées à l'intérieur (V. *infra*). De très nombreux tribunaux sont encore en dehors de ce système.

Les appels formés contre les décisions de ces tribunaux spécialisés peuvent être portés devant la Cour administrative du *High Court* ou le *Court of appeal*. Le *Upper Tribunal* s'est vu attribué certaines compétences d'appel pour les décisions rendues par le First-tier au détriment du *High Court* ou de la Cour d'appel.

¹⁷ Pour un complément d'information, V. *Blackstone's Criminal Practice 2010*, Oxford, Oxford University Press, para. D 3.24.

Schéma du système judiciaire anglais¹⁸ :



¹⁸ http://www.judiciary.gov.uk/keyfacts/judiciary_organisation_chart/chart.htm

Sous-section III. Les acteurs

A. Les organes de poursuite

1. La police

24. L'activité de police judiciaire est exercée par les membres des quarante-trois forces locales de police anglaise. Chacune d'elles est compétente sur la portion du territoire qui lui est affectée et dispose d'un service d'enquêtes pénales qui s'occupent des infractions les plus graves.

La police réalise la totalité de l'enquête qui précède l'ouverture formelle des poursuites. Elle jouit d'une grande indépendance, même si ses droits et pouvoirs sont limités, en particulier par le *Police and Evidence Act* de 1984 et par les codes de bonne pratique édictés par le ministère de l'intérieur en complément de ce texte. Par ailleurs, d'autres personnels exercent des fonctions de police judiciaire. Depuis le 1er avril 2006, l'Agence de lutte contre le crime organisé enquête sur les affaires de blanchiment d'argent, de trafic de stupéfiants et d'immigration clandestine, tandis que la lutte contre la grande délinquance financière relève, depuis avril 1988, de l'Office de répression des fraudes graves, organisme spécialisé placé sous l'autorité de l'*Attorney General*.

Comme il n'existe pas en Angleterre de phase de la procédure comparable à l'instruction et donc pas d'organe chargé de l'instruction, l'ouverture formelle des poursuites par le service national des poursuites (*Crown Prosecution Service – CPS*) est précédée par l'enquête de la police, sans qu'il soit possible de distinguer les premières investigations de l'enquête judiciaire. La police mène des enquêtes contradictoires, en recherchant tous les éléments nécessaires à l'élucidation des affaires.

Pendant l'enquête, la police exerce de sa propre initiative tous les pouvoirs d'enquête que lui confie la loi de 1984 précitée. Néanmoins, la mise en œuvre des actes les plus attentatoires aux libertés est subordonnée à l'autorisation d'un juge du *magistrates' court*. La police n'est par ailleurs pas placée sous la direction du *CPS*, ce dernier n'intervenant dans la procédure qu'après avoir été saisi par elle. Leurs relations ont toutefois évolué depuis 2003 et le vote du *Criminal Justice Act* qui instaure une possibilité de collaboration entre ces deux entités dès le début de l'enquête, le *CPS* pouvant conseiller la police sur les affaires sur lesquelles elle l'interroge.

2. Le Crown Prosecution Service

a. L'organisation du *CPS*

25. Le *CPS* est organisé de manière hiérarchique et centralisée. Il est divisé en 15 unités régionales et en 42 unités locales, à la tête desquelles se trouvent les procureurs en chef. Les zones de compétence des unités locales du *CPS* correspondent à celles des forces de police à une exception près : la zone du *CPS* de Londres recouvre les aires de compétence de deux forces de police, la police métropolitaine du Grand Londres et celle de la Cité de Londres. Les procureurs en chef sont responsables des poursuites menées localement par leurs subordonnés et rendent compte directement au *DPP*.

Le *CPS* recrute son personnel, auquel il est lié par des relations de nature contractuelle. Les membres du *CPS* qui exercent les fonctions de procureur doivent avoir les qualifications nécessaires pour exercer comme avocat. D'ailleurs, ils sont appelés à passer du

CPS au barreau et inversement au cours de leur carrière. Le personnel du *CPS* est considéré comme appartenant à la fonction publique. Il est donc soumis au code, aux règles générales de déontologie et au régime disciplinaire de la fonction publique. Pour compenser cette dépendance statutaire, la jurisprudence garantit l'indépendance fonctionnelle des membres du *CPS*.

b. Le statut du *CPS*

26. Le *CPS*, mis en place en 1986, a été instauré par le *Prosecution of Offences Act* de 1985, qui le définit comme le service national chargé de poursuivre les infractions pénales découvertes par la police. Le *CPS* n'intervient dans la procédure qu'après avoir été saisi par la police.

Il est placé sous l'autorité de l'*Attorney General*, qui jouit d'une grande indépendance, est responsable devant le Parlement et assume les fonctions de procureur en chef et de conseiller du gouvernement dans le domaine juridique. Le *CPS* est dirigé par le Directeur des poursuites (*Director of Public Prosecution – DPP*), qui est nommé par l'*Attorney General*, mais qui dispose d'une grande autonomie fonctionnelle. Le *DPP* ne subit pas de contrôle au jour le jour de la part de l'*Attorney General*, mais l'informe de la politique suivie en matière de poursuites et le consulte sur les dossiers sensibles. En cas de désaccord toutefois, le *DPP* est tenu d'agir selon les prescriptions de l'*Attorney General*. En outre, ce dernier dispose du pouvoir de mettre fin à une procédure entamée, et la poursuite de certaines infractions (leur nombre est évalué à plus de 500) est subordonnée à son consentement. En pratique, cette compétence est surtout applicable pour les infractions relatives à la politique publique et à la sécurité de l'Etat (corruption, terrorisme, infractions aux lois sur les explosifs et sur les services secrets, etc.) et l'*Attorney General* s'abstient d'intervenir dans les dossiers particuliers.

c. La mission du *CPS*

27. Depuis avril 2006 en application de la disposition de la loi de 2003 précitée, le *CPS* rédige la quasi-totalité des actes d'accusation, les 43 forces de police travaillant en collaboration avec lui dès le début de l'enquête. Ceci se traduit par la présence dans les commissariats de personnels du *CPS* qui réalisent des entretiens avec des policiers sur des dossiers en cours ainsi que par une permanence téléphonique du *CPS*, 24 heures sur 24 toute l'année. Le *CPS* contrôle la légalité des dossiers de la police : il examine ainsi les preuves collectées afin de vérifier leur recevabilité, indique quelles preuves seraient nécessaires pour que les poursuites soient efficaces, donne des conseils à la police sur les poursuites possibles et interroge même, dans certains cas, des témoins clés pour l'accusation avant le procès.

Une fois l'enquête achevée, la police transmet au *CPS* le dossier. Lorsqu'il rédige l'acte d'accusation, le *CPS* n'est pas tenu par les charges retenues par la police. Ce n'est que pour certaines infractions mineures que la police peut établir l'acte d'accusation sans en référer au *CPS*, mais elle a alors l'obligation de respecter les règles édictées par le *CPS*. Pour le traitement des dossiers, en l'absence de code de procédure pénale, les membres du *CPS* appliquent les instructions du *DPP*, qui figurent en particulier dans le guide relatif à l'accusation (*Code for Crown Prosecutors*). Selon ce document, le *CPS* apprécie la suite à donner à une enquête en fonction de deux critères : la probabilité d'obtenir une condamnation et l'intérêt général. Les décisions du *CPS* peuvent être sanctionnées par le juge sur le fondement du guide, de sorte que l'application du principe d'opportunité par le *CPS* apparaît limitée.

Enfin, depuis la création du CPS, au stade du jugement, l'accusation n'est plus soutenue par un avocat représentant la police, mais par un avocat agissant au nom du CPS.

B. Les organes de justice

1. Les juges professionnels

28. De manière générale, les juges professionnels sont nommés par la Reine, sur recommandation du *Lord Chancellor*, après un concours géré par le *Judicial Appointments Commission* (JAC) et une période de travail à mi-temps qui prépare à leur entrée définitive dans la profession de juge. Les personnes souhaitant être recrutées en tant que juge candidatent auprès du JAC qui considère la demande et formule des recommandations auprès du *Lord Chief Justice* (premier magistrat du pays, à la tête du système judiciaire) et du *Lord Chancellor* (ministre de la justice, *Secretary of State for Justice*) qui ont pour règle de toujours les accepter. Pour ce qui est de la carrière des juges, une promotion vers une cour plus élevée se fait sur demande.

Il existe, comme nous l'avons vu précédemment, de nombreuses cours en Angleterre qui traitent des dossiers en fonction de leur complexité. La logique est à peu près identique en ce qui concerne les juges.

A la tête du système judiciaire se trouve les quatre principaux magistrats du pays :

Le *Lord Chief Justice of England and Wales* qui est le juge professionnel le plus élevé en Angleterre et au Pays de Galle. Il préside le *Criminal Division* du *Court of Appeal* et le *Queen's Bench Division* du *High Court*.

Le *Master of the Rolls* est le second dans la hiérarchie judiciaire. Il préside le *Civil Division* du *Court of Appeal*.

Le *Vice-Chancellor* préside en pratique le *Chancery Division* du *High Court* même si le titulaire officiel de ce poste est le *Lord Chancellor*.

Le *President of the Family Division* est le juge à la tête du *Family Division* du *High Court*.

Les principaux juges à temps plein sont :

Les *Lords Justices of Appeal* siègent au *Court of Appeal* dans les domaines civil et pénal

Les *High Court Judges* siègent au *High Court* et traitent des dossiers pénaux et civils les plus complexes.

Les *Circuit Judges* sont juste en dessous des *High Court Judges* dans la hiérarchie judiciaire. Ils traitent aussi bien des dossiers pénaux, civils que familiaux.

Les *District Judges* traitent des dossiers civils. Ils siègent la plupart du temps en audience publique et ont le pouvoir de connaître de toute action portée devant un *county court* impliquant une somme d'argent maximum dont le montant est revu périodiquement (cela

représente environ 80% des dossiers civils). Les dossiers impliquant des montants supérieurs sont habituellement entendus par un *Circuit Judge*.

Les *District Judges* siégeant dans les *magistrates' courts* étaient auparavant connus sous le nom de *Stipendiary Magistrates*. Ils siègent dans les *magistrates' courts* et traitent des mêmes types de dossiers que ceux confiés aux juges non professionnels, mais ils apportent leur contribution dans les dossiers les plus longs et complexes.

Les *Masters and Registrars of the Supreme Court* sont des agents du *Supreme Court*. Ils traitent de certains dossiers du *High Court*. Les *Masters* du *Queen's Bench* et les *Chancery Masters* et *Bankruptcy Registrars* traitent la plus grande partie de travail lié aux procédures dans leur domaine de juridiction, et dans certaines circonstances peuvent aussi juger des causes. Les *Taxing Masters* ont quant à eux le pouvoir d'évaluer les coûts de toute action engagée devant le *Supreme Court* et d'entendre les appels interjetés contre les évaluations faites devant le *Crown Court*.

En ce qui concerne les juges appartenant au système d'intégration des tribunaux administratifs mis en place en 2007, le *Senior President*¹⁹ a décidé la liste des titres suivants :

Upper Tribunal Judge pour les juges salariés du *Upper Tribunal*, *Tribunal Judges* pour les juges salariés du First-tier Tribunal,

District ou *Regional Tribunal Judges* s'ils ont des responsabilités locales ou régionales.

Le chef d'une juridiction est le *Principal Judge*.

Il y a également le *Senior President*, les *Chamber Presidents* et les *Deputy Chamber Presidents* qui dirigent pour le premier la structure à deux degrés et pour les suivants, les chambres de ces deux structures comme leur nom l'indique.

Les juges à temps partiels :

Les juges à temps partiel sont généralement nommés pour une période de cinq ans au plus et soumis à la limite d'âge pertinente. Il existe comme précédemment plusieurs catégories parmi ces juges.

Les *Deputy High Court Judges* sont nommés *High Court Judge* et autorisés à siéger de temps en temps dans une ou plusieurs *Divisions* du *High Court*.

Les *Recorders* ont un champ de compétence identique à celui des *Circuit Judges* mais ils traitent en général de cas moins complexes et sérieux venant devant la cour.

Les *Deputy District Judges* siègent dans les *county courts* et les *district registries* du *High Court*. Ils ont à connaître des cas les moins complexes tombant dans la juridiction des *District Judges*.

Les *Deputy District Judges* siégeant dans les *magistrates' courts* étaient auparavant connus sous le nom de *Acting Stipendiary Magistrates*. Ils traitent des mêmes dossiers que leurs collègues à temps plein.

¹⁹ Le *Senior President* peut être considéré comme l'équivalent du *Lord Chief Justice* pour les tribunaux administratifs intégrés dans le système juridictionnel de 2007 (V. *infra*).

Les *Deputy Masters and Registrars of the Supreme Court* traitent des mêmes dossiers que leurs collègues à temps plein.

Au niveau des tribunaux administratifs, le *Senior President* a décidé des titres suivants : *Deputy Upper Tribunal Judges* pour les « fee-paid » du *Upper Tribunal* et *Deputy Tribunal Judges* pour les fee-paid du *First-tier Tribunal*.

La nomination du chef de cour :

La nomination des chefs de cour se fait, quant à elle, sur un critère de compétence et de respect de la communauté judiciaire. Les organisations ont établi un ensemble de règles et de pratiques afin de choisir la bonne personne pour chaque poste. Ces règles sont établies afin d'encourager la confiance entre les membres du système judiciaire et, dans ce sens, afin de conforter leur indépendance. Il semble que le statut de professionnel des juges, et notamment des chefs de cours soit un facteur d'autorité.

Les cumuls de fonctions :

Il n'existe pas de cumul de fonction possible lorsque l'on est juge à temps plein, sauf pour donner des cours et écrire. Il est formellement interdit aux juges de prendre des engagements politiques, mais en dehors de cela leurs occupations secondaires ne font pas l'objet de publications.

La politique actuelle est à l'élargissement des conditions pour devenir juge. La carrière est ouverte aux *barristers*, ce qui était traditionnellement le cas, aux *solicitors* et aux universitaires. Tous peuvent devenir juge de circuit, mais ont aussi la possibilité d'être promus ensuite *High Court judge*.

2. Les juges non professionnels

29. Il existe à l'heure actuelle en Angleterre environ 30.000 juges non professionnels (*Justices of the Peace* ou *JPs*) qui siègent dans les *magistrates' courts*.

La nomination des « *magistrates* » se situe en dehors du système judiciaire. Les personnes désireuses de remplir de telles fonctions passent deux auditions : une première qui porte sur la personne du candidat, ses réactions à différentes questions et la seconde qui est un simulacre de procès, l'objectif étant de considérer si la personne candidate semble pouvoir juger d'affaires types avec bon sens. La liste établie par le comité de conseil local (*Local Advisory Committee*) doit comporter un ensemble de personnes considérées comme représentatives de leur communauté en termes de couleur de peau, partis politiques, religion, emploi. Outre ces considérations de représentativité, il apparaît que toute personne peut être *JP* sans restriction. Aucune qualification formelle n'est requise. Il n'est en effet pas attendu des *JPs* qu'ils aient une formation juridique, ni même une quelconque formation. C'est le bon sens, l'intégrité, l'intelligence et la capacité à agir de manière juste qui prime.

Ils reçoivent tout de même une formation portant sur leurs devoirs dans la première année de leur nomination. En pratique, les personnes nommées (la nomination, comme le renvoi s'il a lieu, provient du Lord Chancellor qui agit au nom du Souverain sur recommandation des comités de conseil locaux) suivent une brève formation consistant à suivre un juge pendant quelques semaines. Elles prennent ensuite leurs fonctions et ont un tuteur la première fois qu'elles siègent avec lequel elles font ensuite le point sur la conduite de

l'audience (il en est de même la première fois qu'un *JP* devient président de sa formation : le *bench* est composé de trois *JP*s dont le président).

Le *JP* travaille avec un conseiller juridique (*legal advisor*, ancien *justice's clerk*) qui, lui, est de formation juridique, *barrister* ou *solicitor*. Celui-ci ne fait pas partie de la formation de jugement et les liens entre eux ne sont pas hiérarchiques. Le *Legal Adviser* se trouve dans la salle afin d'informer ouvertement les *JP*s sur le droit (conditions, sanctions, etc.). De même, il ne participe pas au délibéré et ne peut qu'intervenir avant le rendu de la décision pour demander aux *JP*s s'ils ont bien tout considéré. S'il leur donne un conseil supplémentaire, il doit en informer le public. On notera ici que les décisions rendues par les *JP*s ou les juges professionnels sont globalement identiques, ce qui est lié, selon le chef de cour (*Resident Judge*) du *Magistrates' court* de Camberwell (Londres), à l'emploi de *sentencing guidelines*. Il souligne cependant que la manière d'arriver au résultat est clairement différente car il faut que les *JP*s soient d'accord entre eux. De plus, il s'agit d'une justice bien plus lente car les *JP*s ont besoin de nombreux conseils, que ce soit pendant l'audience où ils se concertent sur le siège de manière régulière ou pendant le délibéré où il leur arrive fréquemment de devoir faire appel au conseiller qui ne délibère pas avec eux.

Afin d'assurer leur fonction, les *JP*s ne reçoivent pas de salaire pour leur mission mais des indemnités liées à leurs déplacements ou en tant que compensation pour les pertes de revenus ou pour subvenir à leur existence. Il est à ce sujet intéressant de noter que les membres du *Criminal Justice. Simply, Speedy, Summary – CJSSS* (entité de l'administration centrale) nous ont indiqué que le coût des *JP*s est assez élevé même si leur utilisation semble moins chère à première vue car il faut leur payer leurs trajets, leurs indemnités et payer de surcroît le *legal adviser*. Il semble en définitive qu'il y ait unanimité chez les juristes pour dire que dans les *magistrates' courts* les juges professionnels sont plus efficaces que les *JP*s. Mais les *JP*s forment un groupe très puissant. Par ailleurs, les juges sont utilisés pour des missions stratégiques. Les membres du *CJSSS* nous ont précisé que la suppression des *JP*s ne ferait pas problème dans la population, mais serait très mal perçue chez les *JP*s. En outre, il apparaît que le barreau préfère, de manière générale, les juges professionnels mais est conscient qu'il peut plus facilement manipuler les *JP*s.

C. Les auxiliaires de justice

1. Le conseiller juridique (Legal advisor)

30. Les *Justice's Legal Advisers* sont nommés, conformément à la section 27(1) *Courts Act* de 2003, par le *Lord Chancellor*. Ils sont titulaires d'une charge publique indépendante, même lorsqu'ils sont nommés de manière déterminée. Pour être nommés, les candidats doivent remplir l'une des conditions suivantes : avoir obtenu la qualification pour plaider devant un *magistrates' court* depuis au moins cinq ans (*magistrates' court qualification*), ou être un *barrister* ou un *solicitor* qui a été l'assistant d'un *Legal Adviser* pendant au moins cinq ans. Ils ne peuvent être poussés à la démission que par le *Lord Chancellor* (comme cela est également le cas pour les juges).

Le rôle du *Legal Adviser* est à la fois un rôle de conseil et exécutif. Ils peuvent, ainsi, s'ils le souhaitent, gérer divers aspects du fonctionnement de la cour à la place des *JP*s. Cela comprend, par exemple, l'ordre d'appel des affaires. Il peut aussi identifier, avertir et inculper le défendeur, recevoir son indication quant à son plaidoyer et suggérer d'autres infractions que la cour devrait prendre en considération. Il peut également prendre en charge la prestation

de serment des témoins, expliquer les peines prononcées et confirmer qu'un défendeur consent à une obligation de supervision. L'accomplissement de ces tâches par le *Legal Advisor* varie d'une cour à l'autre, et, à l'intérieur d'une même cour, peut dépendre du *JP* qui dirige l'audience. Il apparaît toutefois que, quelle que soit la mission remplie par le *Legal Advisor*, il doit éviter de donner l'impression au public qu'il gère la cour à la place des *JPs* et notamment du chairman qui a toujours la responsabilité de la gestion de la cour en collaboration avec ses collègues, même s'il délègue la gestion globale de la cour au *Legal Advisor*.

Concernant la mission de conseil dévolu aux *Legal Advisors*, la règle 37.14 des *Criminal Procedure Rules* précise qu'un *Legal Adviser* doit être présent lorsque le tribunal siège, sauf si l'audience est présidée par un *District Judge*. Il est cependant assisté par un *Assistant Legal Advisor*²⁰ chargé de donner à sa place des conseils aux *JPs* lorsqu'il n'est pas dans la salle d'audience. Selon un *Practice Direction* délivré par le *Lord Chief Justice* en juillet 2002 le *Legal Advisor* a en effet un devoir de conseil envers les *JPs* de son ressort : conseil sur des questions de droit ; des questions mêlées de droit et de fait ; des difficultés pratiques et procédurales ; le panel des sanctions disponibles ; toute décision pertinente des cours supérieures ou provenant d'un guide ; la meilleure façon de prendre leur décision. Il doit dans ce cadre s'assurer que les *JPs* peuvent toujours recevoir un conseil même s'il n'est pas disponible – il est d'ailleurs à noter qu'un *JP* qui ne prendrait pas en conseil et verrait ensuite sa négligence se convertir en appel pourrait se voir imposer d'en payer les frais. Il doit, enfin, une gestion efficace des dossiers et réduire les délais en supprimant ceux qui sont inutiles. Il ne doit en revanche pas prendre part à l'appréciation des faits en rappelant certains éléments aux *JPs*. En revanche, il est autorisé à interroger des témoins et les parties afin de clarifier un élément de preuve ou tout point du dossier. Il doit encore s'assurer que chaque dossier est traité de manière équitable.

Le *Legal Advisor* dispose, enfin, d'un rôle d'assistance de la cour dans les procédures de défaut de paiement des amendes ou toute autre procédure d'application d'injonctions, d'obligations ou de pénalités financières. Le *Justice's Clerks Rules* de 2005 précisent par ailleurs les attributions du *Legal Adviser* en ce qu'il peut encore accomplir un certain nombre de fonctions judiciaires en tant que juge unique. Il peut, par exemple²¹, délivrer une citation à comparaître (pour les mis en cause comme pour les témoins) ; un mandat pour une mise sous séquestre, un mandat d'arrêt à la suite de l'absence non justifiée d'un défendeur à une audience. Le *Legal Advisor* peut encore renvoyer une affaire ou décider de la remise en liberté d'une personne, même en son absence, si l'autorité de poursuite en est d'accord. Il peut aussi fixer la date d'un procès, recevoir l'indication de plaider du défendeur et renvoyer un dossier devant le *Crown Court* si le défendeur est emprisonné. On notera pour finir que le *Legal Advisor* et ses assistants qui ont des pouvoirs délégués, disposent de pouvoir de gestion du dossier qu'ils peuvent exercer comme un juge unique. Ils peuvent ainsi siéger seul lors d'une première audience (*early first hearing*) pour des dossiers simples ou si un plaider de culpabilité est prévisible. Dans le cas contraire, le dossier doit être inscrit au rôle pour une audience administrative (*early administrative hearing*) au cours de laquelle le *Legal Advisor* peut s'occuper de la liste des procès, et des modifications de libération conditionnelle (avec l'accord de la poursuite et de la défense) et délivrer un mandat d'arrêt en cas d'absence du prévenu lors de l'audience.

²⁰ Pour les conditions de nomination des assistants, V. *Blackstone's Criminal Practice 2010*, Oxford, Oxford University Press, para. D 3.27.

²¹ V. *Blackstone's Criminal Practice 2010*, Oxford, Oxford University Press, para. D 3.27.

2. Les avocats

31. La profession d'avocat se compose, en Angleterre, de deux professions distinctes : les *barristers* et les *solicitors*. Chacun d'eux a un rôle distinct et défini. Ils sont régulés par le *Bar Council* pour les *barristers* et le *Law Society* pour les *solicitors*.

a) Barristers

32. Un *barrister* est un juriste qui a été admis à plaider à la barre. Il a concrètement été appelé au barreau par le benchers de l'un des quatre *Inns of Court* (*Middle Temple*, *Inner Temple*, *Gray's Inn* and *Lincoln's Inn*) anglais et est autorisé à plaider dans un tribunal. Les *barristers* sont des personnes exerçant une profession libérale. Ils travaillent en groupe dans des cabinets qui prennent le nom de *chambers* et sont connus sous le nom de *tenant of the chambers*.

Les *barristers* sont formés à représenter leurs clients devant les plus hautes cours, mais ce n'est pas leur unique mission. En réalité, leurs responsabilités varient en fonction de leur domaine de spécialité juridique. Ils passent, comme les *solicitors*, beaucoup de temps à conseiller leurs clients, à accomplir des recherches pour leurs dossiers et à se maintenir à jour dans leur champ de compétence. Leur rôle évolue de plus en plus dans le sens d'un rôle d'expert dans un champ particulier du droit : ils apportent souvent leur conseil à des *solicitors* ou dans des dossiers complexes.

Environ 10% des *barristers* en activité sont *Queen's Counsel* (ou *QCs*). Outre l'aspect honorifique du titre, celui-ci permet à la personne qui l'a reçu (qui peut également être un *solicitor* depuis 1996) de traiter les dossiers les plus importants et complexes.

b) Solicitors

33. Le rôle du *solicitor* est de donner un avis juridique spécialisé et d'apporter son aide à la personne qui en fait la demande (personne privée, entreprise, association, etc.) en terme de conseil et de représentation, y compris devant certaines cours. Traditionnellement cependant, lorsque le client a besoin d'être représenté devant une cour d'un certain degré, le *solicitor* doit requérir un *barrister* pour plaider. Seul un nombre très restreint de *solicitors* ont un droit de plaidoirie devant les hautes cours judiciaires. Il y a plus de 60.000 *solicitors* exerçant en Angleterre et leur travail varie beaucoup.

La plupart des *solicitors* travaillent en profession libérale en partenariat avec des confrères. D'autres travaillent pour le gouvernement qu'il soit local ou central, ou pour le CPS, le Magistrates' Courts Service, des organisations commerciales ou industrielles, etc.

3. Les jurés

34. Les jurés sont tirés au sort par ordinateur parmi les électeurs inscrits âgés de dix-huit à soixante-dix ans. La fonction de juré est un devoir civique, auquel le juré désigné ne peut se soustraire, sauf récusation ou dispense. Le juré exerce cette fonction pendant une moyenne de dix jours ouvrables, mais cette durée peut être plus ou moins longue en fonction de l'affaire. La présence de jurés est parfois nécessaire dans des procès civils tels que les procès en diffamation, mais c'est peu fréquent. En pareil cas, l'affaire est jugée par le *High Court* ou un *County Court*.

4. Notaries

35. Les notaires constituent au Royaume-Uni une profession juridique très ancienne. Diplômés en droit dans la majorité des cas (la profession est cependant ouverte à toute personne pouvant justifier d'un certain niveau d'études), ce sont souvent des *solicitors*, nommés par l'archevêque de *Canterbury* et soumis au contrôle du *Court of Faculties*, qui ont obtenu leur diplôme de pratique notariale (*Diploma in Notarial Practice*)

Leur mission est de préparer, attester, authentifier et certifier des actes et autres documents. Ils doivent aussi délivrer les copies authentiques des documents produits par un notaire en public, faire prêter serment (ou équivalent) lors des procédures en Angleterre, au Pays de Galles et ailleurs. Prendre en note et certifier les transactions liées à des procédures négociables, et établir des documents officiels en lien avec des événements s'étant déroulés durant les trajets et la navigation des bateaux, ainsi que les transports des chargements en bateau.

5. Legal Executives

36. Les *Legal Executives* sont des juristes diplômés, spécialisés dans un domaine particulier du droit. Ils doivent obtenir leur *Institute of Legal Executives (ILEX) Professional Qualification in Law* dans une spécialité juridique, ce qui représente le même niveau de compétence que les *solicitors*. Ils doivent également cinq années d'expérience sous la supervision d'un *solicitor* dans un cabinet ou dans le service juridique d'une entreprise ou d'une administration locale ou nationale. Les associés (*Fellows*) se voient délivrer un certificat annuel de pratique et seuls les associés d'*ILEX* peuvent porter le titre de « Legal Executives ».

Le travail des *Legal Executives* est similaire au quotidien à celui des *solicitors*. Ils n'ont pas le droit de pratiquer individuellement, mais peuvent mener des actions civiles, pénales et matrimoniales. Les *Legal Executives* sont considérés comme les représentants privés des entreprises ou cabinets pour lesquels ils travaillent, à l'exception des services départementaux (ils sont alors fonctionnaires).

D. Le personnel administratif des tribunaux

1. Les gestionnaires de cours

37. Les gestionnaires de cours peuvent être recrutés dès leur sortie de l'université ou dans le prolongement d'une carrière administrative. Il existe un concours national de recrutement. Au sein des *magistrates' courts* comme des *Crown Courts*, la mission des gestionnaires de cours concerne la maintenance des bâtiments (questions d'hygiène et sécurité, etc.), la gestion du personnel administratif (douze personnes dans le *magistrates' court* de Cambridge et seize dans le *Crown Court*), dont la formation continue de son personnel, la convocation des *JPs* en fonction des besoins et la gestion des contrats passés par la cour pour la sécurité, le gardiennage des cellules (par exemple, dans le *magistrates' court* de Cambridge il y a dix-sept cellules. Chaque cellule peut contenir deux personnes et les cellules sont spécifiques : hommes, femmes, mineurs et en fonction des infractions pour lesquelles ces personnes sont suspectées), etc. Le gestionnaire évalue les contrats en les notant sur cinq : si le prestataire reçoit une note de trois ou plus, il est payé.

Le gestionnaire n'a aucune fonction judiciaire et ne gère donc pas, pour ce qui est des *magistrates' courts*, les *legal advisers* (au nombre de huit dans le *magistrates' court* de

Cambridge) qui ont leur propre chaîne de gestion. Il travaille en revanche en partenariat avec eux. C'est le cas, par exemple, pour les décisions de recourir à la visioconférence avec la prison. Dans le cas contraire, le *magistrates' court* prend à sa charge les frais de transfèrement. Carl Poole, gestionnaire du *Crown Court* a, quant à lui, précisé que dans sa relation aux juges, il n'est en lien qu'avec le *Resident Judge* (chef de la juridiction). Il y a entre eux une forme de partenariat, puisqu'il travaille dans le même objectif de performance de la cour, de répartition au mieux du travail du personnel, etc., mais ils demeurent indépendants l'un de l'autre.

Le gestionnaire a aussi une mission très importante en ce qui concerne le budget. Concernant le budget des *magistrates' courts*, John Sweemey nous a indiqué que le gestionnaire rend des comptes mensuellement au *Finance Manager* qui intervient au niveau régional. La ventilation des budgets fonctionne sur le mode de la fongibilité. Il a précisé lors de notre entretien qu'il peut demander dans l'année une rallonge en cas de besoin, par exemple en personnel : il dispose ainsi de 80h/mois pour des heures supplémentaires, mais en cas de besoin supplémentaire, peut contacter le *Finance Manager* et lui expliquer les raisons de sa demande.

2. Clerks of the Court

38. En dehors du cas des *magistrates' courts*, le greffier et les autres employés de la plupart des tribunaux anglais n'ont pas à avoir de compétence juridique. Ce sont des fonctionnaires employés par *Her Majesty's Court Service* qui traitent des questions administratives et assistant le juge. Ils ne peuvent en aucun cas donner de conseil juridique.

3. Bailiffs

39. Il existe plusieurs types d'huissiers :

Les *High Court Enforcement Officers* sont responsables de la mise à exécution des injonctions des tribunaux. Ils recouvrent les sommes d'argent dues au *High Court* ou au *County Court* (lorsque celui-ci a transféré le dossier au *High Court*) à la suite du prononcé d'un jugement. Ils peuvent saisir et vendre les biens afin de recouvrer l'argent. C'est aussi eux qui accomplissent et supervisent la saisie des biens ainsi que leur restitution.

Les *County Court Bailiffs* : Il s'agit de fonctionnaires employés par le *HMCS* afin de mettre à exécution des jugements et/ou les injonctions prononcés et enregistrés par les *county courts*. Ils mettent en œuvre les ordres d'exécution, restituent les terrains grâce à des mandats de restitution et recouvrent les biens grâce à des mandats de recouvrements de biens.

Les *Certificated Bailiffs* sont des huissiers privés certifiés par le *Distress for Rent Rules* et autorisés par un *Circuit Judge* siégeant dans un *county court*.

Les *Non-certificated bailiffs* sont autorisés à recouvrer l'argent dû pour certaines dette en saisissant et vendant les biens mais ils ne peuvent accomplir de saisies-exécutives pour loyer impayé, ni percevoir les amendes liées au trafic routier, les impôts locaux (*council tax*) ou les impôts locaux sur les entreprises (*non-domestic rates*), ou collecter l'argent dû au titre d'une injonction prononcée par le *High Court* ou un *county court*.

Section II : Présentation du système judiciaire en France

Sous-section 1. Les sources du droit

40. Les sources du droit interne constituent un ensemble hiérarchisé. En partant de la source la plus élevée, la hiérarchie est la suivante : la Constitution, la jurisprudence dégagée par le Conseil constitutionnel, les lois, la jurisprudence dégagée par les juridictions administratives et judiciaires, les règlements.

En vertu du principe de primauté du droit communautaire, les règlements et les directives font partie de l'ordre juridique français avec primauté sur les lois et les règlements nationaux, selon des modalités définies par les textes ou la jurisprudence.

Les engagements internationaux possèdent une supériorité sur les normes internes infra-constitutionnelles en vertu de l'article 55 de la Constitution. En revanche, ils ne possèdent aucune prévalence sur les normes constitutionnelles dans la mesure où aux termes de l'article 54 de la Constitution, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi d'une loi de ratification d'un engagement international, déclare que ce dernier comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

A. Les sources internationales du droit

41. Il s'agit, d'une part, des traités et accords internationaux intervenus entre la France et des Etats étrangers, comme la CESDH. L'entrée en vigueur d'un traité ou d'un accord international en France est subordonnée à leur ratification ou à leur approbation, ainsi qu'à leur publication. Les conventions internationales s'appliquent directement dans l'ordre juridique français. D'autre part, les sources internationales du droit comprennent également le droit communautaire.

B. Les sources nationales du droit

42. Les sources nationales du droit français se subdivisent en trois catégories : d'abord, les règles de valeur constitutionnelle, autrement dit, la Constitution du 4 octobre 1958 et les lois organiques, prévues par la Constitution afin de déterminer les modalités d'application de certaines de ses dispositions relatives à l'organisation des pouvoirs publics. Ensuite, la loi, votée par le Parlement et expression de la volonté générale. L'article 34 de la Constitution définit limitativement les matières dans lesquelles le législateur est compétent pour édicter des règles qui sont inscrites dans des lois. Enfin, les règles de valeur réglementaire dont le champ est défini par l'article 37 de la Constitution. Il s'agit des ordonnances, des décrets et arrêtés.

C. Les autres sources du droit

43. Il s'agit de principes dégagés par le juge et qui procèdent ou non de dispositions contenues dans des instruments de droit écrit. Ils possèdent une valeur supérieure aux règlements et seule la loi peut y déroger. Ces principes sont pour la plupart empruntés à la Déclaration des droits de l'homme de 1789, au Préambule de la Constitution de 1946, aux nécessités de la vie sociale ou bien encore aux impératifs de l'équité.

En théorie, la Constitution ne confère pas au juge le pouvoir de poser des règles générales et son rôle se borne à trancher les litiges qui lui sont soumis. Cependant, le juge est

amené à interpréter le droit écrit sur la base duquel il doit statuer pour trancher les litiges. En outre, il est fréquent qu'aucun texte ne prévoit de règles susceptibles de s'appliquer à un litige particulier. Dans un tel cas, dans la mesure où il ne peut s'abstenir de juger, le juge est amené à formuler lui-même la règle générale qui lui permettra de statuer. Enfin, l'absence de texte à portée générale peut amener le juge à bâtir des constructions prétoriennes très évoluées comme c'est le cas dans le domaine de la responsabilité de la puissance publique.

Sous-section 2. Les juridictions

Les juridictions françaises sont à la fois nombreuses et diversifiées. Mais à travers cet ensemble disparate, on peut distinguer, d'une part, les juridictions de l'ordre judiciaire, et, d'autre part, les juridictions de l'ordre administratif : tribunal administratif, cour administrative d'appel et Conseil d'Etat.

I. les juridictions de l'ordre judiciaire

A. Les juridictions civiles

1. Les juridictions du 1^{er} degré

a. Le TGI : juridiction de droit commun

44. L'importance particulière de cette juridiction tient au fait que le Tribunal de Grande Instance (TGI) est une juridiction de droit commun, ce qui signifie qu'il a une compétence de principe pour connaître, en première instance, de tous les litiges de nature privée dès lors, du moins, qu'une disposition particulière de la loi ne lui en n'a pas expressément retiré la compétence pour l'attribuer à une juridiction spécialisée en raison de la nature de l'affaire ou du montant de la demande.

En principe, le tribunal de grande instance statue en formation « collégiale », composée de trois magistrats du siège, juges professionnels, assistés d'un greffier. Pour certaines affaires, le tribunal de grande instance statue à juge unique : par exemple le juge aux affaires familiales en matière de conflits familiaux (divorce, autorité parentale, obligation alimentaire...) ou le juge de la mise en état : il veille au bon déroulement de la procédure et fait en sorte que les affaires soient en état d'être jugées dans un délai raisonnable.

b. Les juridictions d'exception

45. Les juridictions d'exception ont une compétence limitée aux matières définies par des dispositions légales. Ces pouvoirs limités ont pour corollaire une compétence souvent exclusive comme c'est le cas pour le conseil de prud'homme qui a seul compétence pour statuer en droit du travail.

En dépit d'une diversité d'origine historique, l'organisation et le fonctionnement des juridictions d'exception obéissent à des objectifs communs : ces juridictions doivent être aisément accessibles, proches des justiciables, la procédure suivie doit être simple, relativement rapide et peu coûteuse. On notera cependant qu'avec la rationalisation actuelle des moyens et la volonté de mieux gérer les ressources, la nouvelle carte judiciaire a entraîné la suppression de nombreux tribunaux d'instance, tribunaux de commerce et conseils de prud'homme.

Les juridictions d'exceptions sont les suivantes : le tribunal d'instance (pour les affaires dont le montant de la demande de justice est supérieur à 4 000 euros où que la somme

est déterminée) ; la juridiction de proximité ; le tribunal de commerce ; le conseil de prud'hommes (affaires d'un montant supérieur à 4 000 euros) ; le tribunal paritaire des baux ruraux et le tribunal des affaires de sécurité sociale;

2. La juridiction du 2nd degré

46. La cour d'appel est composée uniquement de magistrats professionnels : un premier président, des présidents de chambre et des conseillers. Elle réexamine les affaires déjà jugées en premier degré en matière civile, commerciale, sociale ou pénale. La cour d'appel exerce son contrôle en droit et en fait sur les jugements qui lui sont soumis. Elle peut soit confirmer la décision rendue par les premiers juges, soit l'infirmier (c'est-à-dire l'annuler, la réformer) en tout ou partie. Dans cette dernière hypothèse, elle tranche à nouveau le débat au fond. Les arrêts rendus par les cours d'appel peuvent être frappés d'un pourvoi en cassation formé devant la Cour de cassation.

B. Les juridictions pénales

1. Les juridictions pénales de droit commun

a. L'instruction préparatoire

L'instruction judiciaire a fait l'objet de nombreuses réformes législatives au cours des dernières années, dans un souci de renforcement du contradictoire et des droits de la défense. La loi du 5 mars 2007 a créé les pôles de l'instruction et développé la co-saisine (possibilité pour 2 ou 3 juges d'instruire ensemble un dossier) pour permettre aux juges d'instruction de travailler en équipe.

Le juge d'instruction :

47. Le juge d'instruction est un magistrat du siège du Tribunal de Grande Instance. Si l'instruction est obligatoire en matière criminelle, aucune affaire ne pouvant être renvoyée devant une Cour d'Assises sans une instruction préalable, le juge d'instruction est aussi saisi des affaires correctionnelles graves et complexes : trafic divers, délinquance organisée, délinquance économique et financière, santé publique, affaires à dimension internationale. Le juge d'instruction ne peut cependant pas s'autosaisir d'une affaire. Il est saisi soit par le Procureur de la République soit par une victime dont le dossier a été classé ou est resté sans réponse du parquet (plainte avec constitution de partie civile, le président du tribunal désignant pour chaque affaire le ou les juge(s) d'instruction compétent(s).

Le juge des libertés et de la détention (JLD) :

48. Le JLD est un magistrat du siège du tribunal de grande instance, ayant rang de président ou de vice-président, désigné par le président de la juridiction. Créé par la loi du 15 juin 2000, ce juge possède diverses attributions en matière d'atteinte à la liberté individuelle.

Le JLD possède tout d'abord une compétence en matière de gardes à vue. Il joue également un rôle en cas de détention provisoire. Le JLD est également compétent en cas de violation des obligations du contrôle judiciaire, ainsi que pour les demandes de mises en liberté auxquelles le juge d'instruction n'a pas fait droit. Le JLD possède en outre certaines attributions en matière de protection de la liberté individuelle, qui étaient auparavant confiées au président du tribunal de grande instance. Il est ainsi compétent pour autoriser certaines

perquisitions effectuées lors des enquêtes préliminaires ou de nuit en cas d'actes de terrorisme. Il lui revient aussi de décider de certaines visites domiciliaires et saisies effectuées, entre autres, par la Direction générale des Impôts. Il statue, enfin, sur la privation de liberté de certains étrangers candidats à l'entrée sur le territoire national.

La chambre de l'instruction :

49. La chambre de l'instruction constitue l'unique juridiction d'instruction du second degré. Elle est la nouvelle dénomination, depuis la mise en application de la loi du 15 juin 2000 (en 2001), de l'ancienne « chambre d'accusation ». Il s'agit d'une section de la cour d'appel composée d'au moins trois magistrats du siège, qui.

La chambre de l'instruction possède d'une part une fonction juridictionnelle en matière d'appel des décisions des juridictions d'instruction du premier degré. Elle possède également des fonctions propres d'instruction puisqu'elle a la faculté d'évoquer les dossiers lorsqu'elle infirme une ordonnance ou en cas de dépassement par le juge d'instruction des délais légaux. La chambre de l'instruction est, d'autre part, chargée de garantir la bonne marche de la justice pénale, à travers divers contrôles qu'elle exerce sur ses différents acteurs. La chambre de l'instruction intervient enfin en matière d'extradition.

b. Les juridictions de jugement

50. Le tribunal de police juge les contraventions de cinquième classe, autrement dit les infractions les plus graves de la catégorie des contraventions. Il s'agit par exemple des violences volontaires ayant entraîné une incapacité temporaire de travail inférieure ou égale à huit jours. Les contraventions des quatre premières classes sont jugées par la juridiction de proximité.

Le tribunal correctionnel juge les délits (vol, escroquerie, abus de confiance, coups et blessures graves, etc.) commis par des personnes majeures. Il juge également les contraventions connexes à un délit.

La cour d'assises juge les personnes accusées de crimes (meurtre, viol, vol à main armée, etc.), de tentatives et de complicités de crimes. C'est une juridiction non permanente qui se réunit généralement tous les 3 mois pendant une quinzaine de jours. Elle est départementale et présente une originalité par sa composition et son fonctionnement. Elle est composée de trois juges professionnels et d'un jury (neuf citoyens jurés tirés au sort). Certains crimes relatifs aux crimes terroristes, militaires ou relatifs au trafic de drogue, échappent cependant à la cour d'assises et sont jugés par la cour d'assises spéciale ne comprenant pas de jury populaire.

2. Les juridictions pénales spécialisées

51. Les juridictions pénales spécialisées se caractérisent par le fait qu'elles ne sont compétentes que dans les cas strictement prévus par la loi, pour juger certaines infractions ou certains délinquants que la loi détermine limitativement. En principe, les juridictions pénales spécialisées ont un statut plus ou moins dérogatoire au droit commun par leur composition ou la procédure qui doit être suivie devant elles.

Les juridictions pénales à compétence spéciale concernent essentiellement la juridiction pénale des mineurs et, dans un registre tout à fait différent, les juridictions pénales de nature politique et militaire.

C. La Cour de cassation

52. La Cour de cassation est la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire français. Elle a pour mission de réviser, à la demande des parties, les décisions émanant des tribunaux et cours d'appels, au pénal comme au civil. Elle ne tranche que des questions de droit ou d'application du droit, elle ne juge pas les faits. Elle assure ainsi par sa jurisprudence une application harmonieuse des lois. Depuis 1991, la Cour, à la demande des juridictions, leur donne son avis sur des questions de droit nouvelles et complexes se posant dans de nombreux litiges.

Outre le fait qu'elle se situe au sommet de la pyramide, la Cour a, par rapport aux autres juridictions, une spécificité qui tient essentiellement dans les deux caractères suivants. D'abord, elle est unique. Si ce principe fondamental est énoncé en tête des textes du Code de l'organisation judiciaire qui traitent de la Cour de cassation, c'est aussi parce qu'il est indissociable de la finalité essentielle de cette Cour, qui est d'unifier la jurisprudence, de faire en sorte que l'interprétation des textes soit la même sur tout le territoire. C'est l'unicité de la juridiction qui permet l'uniformité de l'interprétation, et donc l'élaboration d'une jurisprudence appelée à faire autorité.

En second lieu, la Cour de cassation ne constitue pas, après les tribunaux et les cours d'appel, un troisième degré de juridiction, elle est appelée pour l'essentiel non à trancher le fond, mais à dire si, en fonction des faits qui ont été souverainement appréciés dans les décisions qui lui sont déférées, les règles de droit ont été correctement appliquées. C'est ce qui explique que la Cour de cassation se prononce non, à proprement parler, sur les litiges qui ont donné lieu aux décisions qui lui sont soumises, mais sur ces décisions elles-mêmes. Elle est en réalité le juge des décisions des juges : son rôle est de dire s'ils ont fait une exacte application de la loi au regard des données de fait, déterminées par eux seuls, de l'affaire qui leur était soumise et des questions qui leur étaient posées. Ainsi chaque recours a-t-il pour objet d'attaquer une décision de justice, à propos de laquelle la Cour de cassation doit dire soit qu'il a été fait une bonne application des règles de droit, soit que l'application en était erronée.

II. Les juridictions administratives

La justice administrative générale se compose de tribunaux administratifs, de cours administratives d'appel et d'un Conseil d'Etat. Il existe aussi des juridictions administratives spécialisées mais elles ne sont pas analysées ici. Seules les juridictions générales font face à une charge de contentieux qui explique les mécanismes d'administration plus performante dont elles font l'objet et appartiennent à un système de gestion commun.

A. Les tribunaux administratifs

1. Organisation et recrutement

53. Il existe 42 tribunaux administratifs en France. Leurs magistrats détiennent le grade de conseiller, premier conseiller et président. Ils occupent les postes de président de juridiction, vice-président, rapporteur, assesseur ou rapporteur public (V. *infra*).

Ces tribunaux sont composés de magistrats administratifs recrutés soit par la voie de l'Ecole nationale d'administration (L. 233-2 Code de justice administrative), soit par la

nomination au tour extérieur (L. 233-3 et L. 233-4 CJA) qui concerne les fonctionnaires justifiant de certaines conditions de grade, ancienneté et diplôme²², soit après détachement d'un autre corps de la fonction publique, soit par la voie du recrutement complémentaire qui consiste en l'organisation d'un concours présidé par le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives (L. 233-6 CJA).

2. Compétences

Ainsi que le précise l'art. L. 211-1 CJA, « Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort et sous réserve des compétences attribuées au Conseil d'Etat, juges de droit commun du contentieux administratif ».

Ils sont saisis principalement par les citoyens lésés agissant contre un acte administratif ou un fait préjudiciable généré par une personne morale de droit public ou une personne privée exerçant une mission de service public (selon une délimitation législative et/ou jurisprudentielle des compétences entre ordres juridictionnels judiciaire et administratif). Ils règlent généralement les litiges dans lesquels l'une des parties au conflit est une autorité administrative exerçant une activité intéressant la collectivité.

Ils sont juges des élections municipales et cantonales.

Les tribunaux administratifs peuvent également exercer une mission de conciliation (art. L. 211-4 CJA)²³. Aucun texte réglementaire n'a précisé cette attribution législative mais dans un arrêt d'assemblée du 23 juin 1989, *Vérifier*, le Conseil d'Etat a précisé que cette mission peut être exercée par le juge de première instance sans précision supplémentaire²⁴. La conciliation peut être proposée par le président du tribunal ou par l'une des parties (le refus opposé par le juge à une demande de conciliation demeure toutefois insusceptible de recours)²⁵. Si les parties se mettent d'accord, le juge doit vérifier que celui-ci ne contrevient à aucune règle d'ordre public.

B. Les cours administratives d'appel

1. Organisation et recrutement

54. Il existe 8 cours administratives d'appel en France.

Comme les tribunaux administratifs, elles sont composées de conseillers, premiers conseillers et présidents.

Leurs membres sont recrutés selon les mêmes modalités que les magistrats des tribunaux administratifs (ils sont membres du même corps, le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel).

²² C'est le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, présidé par le vice-président du Conseil d'Etat, qui décident des nominations.

²³ Loi n° 86-14 du 6 janvier 1986.

²⁴ CE, Ass., 23 juin 1989, *Vérifier*, Rec., p. 146, concl. D. Lévis ; A.J.D.A., 1989, p. 424, chron. E. Honorat et E. Baptiste ; *Quot. jurid.*, 13 février 1990, p.4, note M.-C. Rouault.

²⁵ *Ibid.*

2. Compétences

Selon l'art. L. 211-2 CJA, « Les cours administratives d'appel connaissent des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux administratifs, sous réserve des compétences attribuées au Conseil d'Etat en qualité de juge d'appel et de celles définies aux articles L. 552-1 et L. 552-2 ».

Elles connaissent également des appels formés contre les jugements des commissions du contentieux de l'indemnisation des rapatriés.

Elles ne statuent pas sur l'appel des jugements relatifs aux élections municipales et cantonales.

Le Code ne leur attribue pas de mission de conciliation.

C. Le Conseil d'Etat

1. Organisation et recrutement

55. Parce que le Conseil d'Etat est chargé de conseiller les membres du gouvernement et du Parlement en même temps qu'il est juge d'un certain nombre de décisions et faits administratifs, il comporte une section du contentieux et cinq sections consultatives, plus une section du rapport et des études.

Les membres du Conseil d'Etat sont recrutés soit par concours (postes proposés chaque année aux lauréats les mieux classés de l'Ecole nationale d'administration), soit au tour extérieur. Contrairement aux conseillers des tribunaux et des cours, ils ne sont pas des magistrats mais des fonctionnaires. Ils constituent un corps distinct.

2. Compétences

Le Conseil d'Etat est, dans certains litiges, juge de premier et dernier ressort. C'est le cas notamment des recours contre les décrets, les décisions de certaines autorités administratives indépendantes.

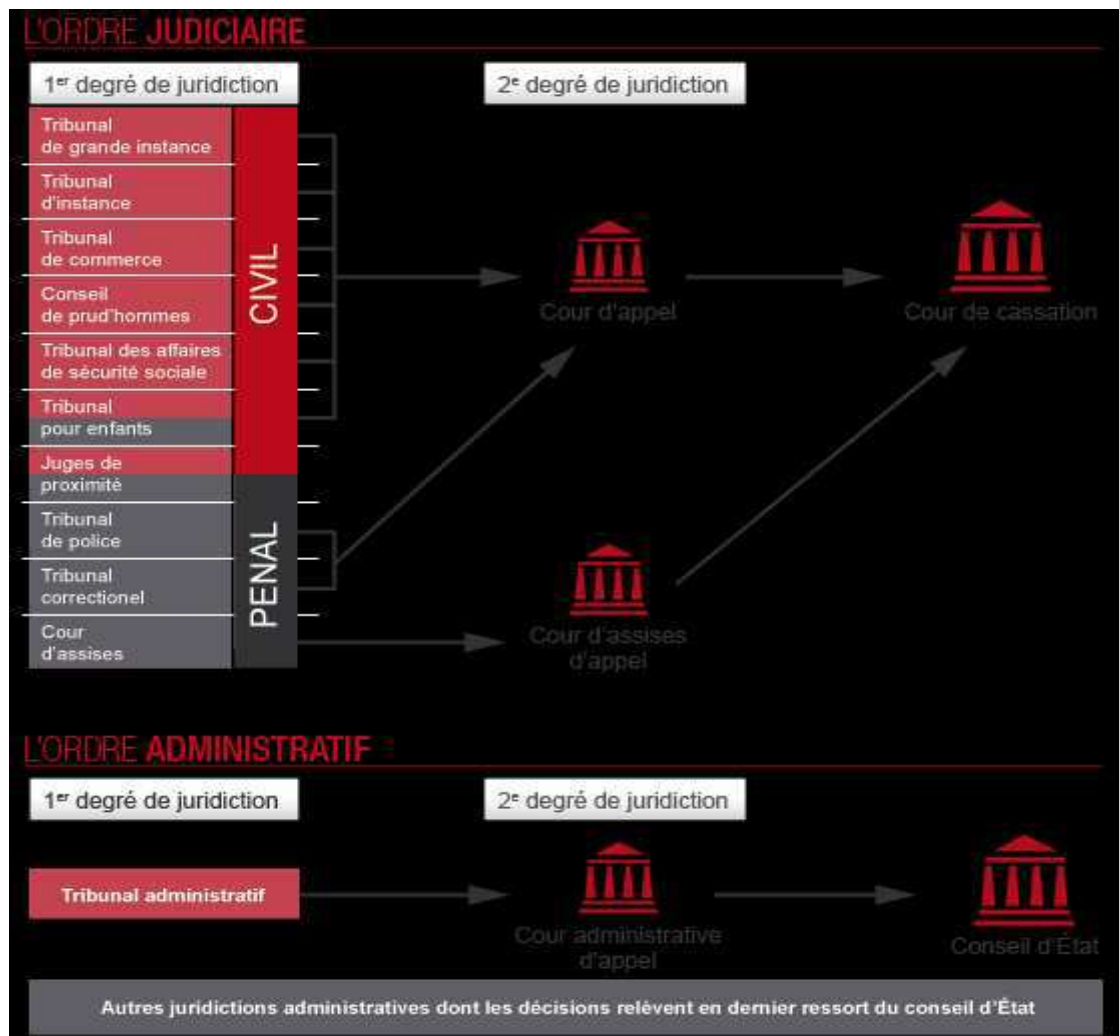
Il est juge des élections régionales et des élections des représentants français au Parlement européen.

Il est juge d'appel dans certains litiges (élections municipales et cantonales, référés).

L'essentiel de la mission juridictionnelle du Conseil d'Etat est déterminé aujourd'hui par l'examen des pourvois en cassation. Il vérifie que les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel (notamment mais pas seulement) se conforment au droit qu'il interprète et précise.

Il est aussi le gestionnaire des juridictions administratives générales, auxquelles il faut ajouter la Cour nationale du droit d'asile créée tout récemment, fonction peu commune pour une haute juridiction.

Récapitulatif :



Sous-section 3. Les acteurs

I. L'organe de police

Les forces de l'ordre françaises comprennent trois composantes : la Police Municipale, la Police nationale et la Gendarmerie nationale.

A. La police

1. L'organisation

56. La police nationale dépend du ministère de l'Intérieur dont elle constitue une des directions, la Direction générale de la Police nationale (DGPN). Elle est dirigée par le directeur général de la police nationale et est composée de directions ainsi que de services : la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP), la Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS), la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), la Direction de l'administration de la police nationale (DAPN), la Direction de la formation de la police nationale (DFPN), le Service de protection des hautes

personnalités (SPHP), la direction de la coopération internationale(DCI), l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'unité de recherche, assistance, intervention et dissuasion (RAID).

Il existe également une police municipale. Il s'agit d'un ensemble de fonctionnaires et d'agents publics, placé sous l'autorité directe d'un maire et qui contribue à assurer les fonctions de police dont est responsable l'élu local. Le maire, en France, est en effet chargé d'importants pouvoirs de police administrative, au sens de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, comme la responsabilité d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique.

2. Les missions

L'article 1 du code de déontologie de la Police nationale indique que « la police nationale concourt, sur l'ensemble du territoire, à la garantie des libertés et à la défense des institutions de la République, au maintien de la paix et de l'ordre public et à la protection des personnes et des biens ». La police applique la loi pénale votée par le parlement et les règlements qui précisent la loi et est soumise aux pouvoirs publics en place.

Les missions de la police nationale ont été définies de façon limitative par la loi 21 janvier 1995. Son article 4 les énumère ainsi : la lutte contre les violences urbaines, la petite délinquance et l'insécurité routière ; le contrôle de l'immigration irrégulière et la lutte contre l'emploi des clandestins ; la lutte contre la drogue, la criminalité organisée et la grande délinquance économique et financière ; la protection du pays contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation ; le maintien de l'ordre public. Il précise que « ces missions doivent être exécutées dans le respect du code de déontologie de la Police nationale ». La loi du 29 août 2002 confirme ces missions.

En application du Code de procédure pénale, la police judiciaire exerce sa mission sous la direction du procureur de la République, la surveillance du procureur général et le contrôle de la chambre de l'instruction. Lorsqu'un juge d'instruction est désigné, les policiers conduisent leurs investigations sous son autorité.

B. La gendarmerie

57. En France, la gendarmerie nationale est une force armée chargée des missions de police et placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense. Concrètement, la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale a consacré, outre l'exercice de l'ensemble de ses missions, le statut militaire de la gendarmerie, en la qualifiant de « force armée », tout en la transférant sous l'autorité budgétaire et opérationnelle du ministère de l'Intérieur.

Les gendarmes sont habituellement chargés de la sécurité dans les zones rurales et les zones périurbaines, alors que la police nationale est chargée des zones urbaines. Les deux forces ont ainsi chacune une zone de responsabilité propre. La zone de gendarmerie nationale représente environ 50 % de la population française et 95 % du territoire national.

La gendarmerie assure des missions judiciaires : constatation des infractions, recherche et interpellation des auteurs d'infractions à la loi pénale, enquêtes judiciaires ; des missions administratives : sécurité publique, maintien de l'ordre, assistance et secours,

circulation routière et des missions militaires : police militaire, prévôté et opérations extérieures.

II. Les juges judiciaires

58. Les magistrats, juges et procureurs, sont des agents publics soumis à un statut particulier inscrit dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature. Le titre VIII de la Constitution du 4 octobre 1958, intitulé « De l'autorité judiciaire », rappelle l'indépendance des membres du corps judiciaire, dont le président de la République est le garant, avec l'assistance du Conseil supérieur de la magistrature. L'autorité judiciaire est la gardienne de la liberté individuelle.

Tout magistrat a vocation à être nommé, au cours de sa carrière, à des fonctions du siège et du parquet. Il peut aussi être appelé à participer à l'administration centrale du ministère de la Justice et est alors soumis aux mêmes règles que les magistrats du parquet. L'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée, sauf les activités d'enseignement.

À l'exception d'une petite minorité de personnes intégrant la magistrature par la voie de l'accès direct, sous conditions d'âge, de nationalité, d'ancienneté professionnelle et de compétence validées par une commission spéciale, l'ensemble des magistrats français est issu de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM), implantée à Bordeaux. L'admission à l'ENM se fait par la voie de trois concours distincts. Enfin, une petite partie des personnes admises à l'ENM sont des personnes recrutées sur titre, en application de l'article 18-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958. Il s'agit d'anciens avocats, greffiers en chef, policiers, gendarmes, juristes d'entreprise, ou enseignants du supérieur.

A. Les juges du siège

59. Les juges français, dans les tribunaux de grande instance, peuvent être des généralistes, appelés à siéger indifféremment et parallèlement dans des chambres civiles ou correctionnelles, ou avoir des fonctions plus spécialisées : juge aux affaires familiales, juge des enfants, juge d'instruction, juge de l'application des peines (JAP) ou encore juge d'instance siégeant dans un tribunal d'instance.

Les fonctions de juge peuvent être exercées par des magistrats d'un rang hiérarchique supérieur portant le titre de vice-président de tribunal de grande instance : généralistes, ces magistrats président les chambres civiles ou correctionnelles du tribunal ; ils peuvent être chargés des affaires familiales ou des fonctions de juge des libertés et de la détention (JLD). Spécialisés, ils sont appelés : vice-président chargé des enfants, vice-président chargé de l'instruction, vice-président chargé de l'application des peines ou vice-président chargé du service du tribunal d'instance. Le président du tribunal de grande instance est également un juge d'un rang supérieur, de même que les premiers vice-présidents qui les assistent parfois.

Les juges exerçant à la cour d'appel sont appelés conseillers ; ils siègent dans des chambres présidées par des présidents de chambre, au sein d'une cour d'appel dirigée par un Premier président. Les fonctions de conseillers, présidents de chambre et Premier président ont la même dénomination à la Cour de cassation, qui compte aussi des conseillers

référendaires, ayant un grade inférieur à celui des conseillers, mais exerçant les mêmes fonctions.

Dans certains domaines spécialisés, les juges sont des non professionnels élus pour composer des juridictions spécialisées : par exemple, les conseillers prud'homaux au sein des conseils de prud'hommes, les juges consulaires au sein des tribunaux de commerce, ou encore les juges de proximité, chargés de trancher les litiges de faible importance.

B. Le parquet

60. En France, le procureur de la République est le magistrat du ministère public chargé de l'action publique dans le ressort d'un TGI. Il est assisté par des substituts, magistrats également, qui, avec le procureur, constituent le parquet d'un tribunal de grande instance.

1. Principe hiérarchique

Plusieurs éléments distinguent les magistrats du parquet de ceux du siège dans leurs statuts. L'article 5 de l'ordonnance de 1958 dispose en effet que « les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. A l'audience, leur parole est libre ». Ainsi, le parquet est hiérarchisé, ce qui signifie que le procureur de la République a autorité sur ses substituts et qu'il est lui-même soumis aux instructions et directives du procureur général près la cour d'appel du ressort. L'ensemble des membres du parquet est soumis *in fine* à l'autorité du ministre de la Justice.

Conséquence de la hiérarchisation du parquet, les procureurs et leurs substituts ne bénéficient pas de la garantie d'inamovibilité des magistrats du siège. L'ordonnance de 1958 leur accorde cependant la liberté de parole aux audiences pour présenter telles réquisitions qu'ils jugeront convenables, y compris la relaxe ou l'acquiescement.

Au regard de l'article 5§3 de la CESDH, la situation du parquet français est délicate. Cet article précise en effet que toute personne privée de sa liberté « doit être traduite aussitôt devant un juge ou un « autre magistrat » habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires ». Toute la question est donc de savoir si le magistrat du parquet peut être considéré comme cet « autre magistrat » au sens de l'article 5§3. Allant jusqu'au bout de cette logique, les juges de l'une des chambres de la CEDH n'ont pas hésité à affirmer en 2008, dans l'affaire *Medvedyev*, que le procureur de la République n'est pas une « autorité judiciaire » au sens que la jurisprudence de la Cour donne à cette notion car il lui manque, en particulier, l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. Sur appel devant la Grande Chambre, la CEDH n'avait pas repris cette argumentation dans sa décision du 25 mars 2010, pour des raisons factuelles.

Dans son arrêt de chambre non définitif *France Moulin c/ France* du 23 novembre 2010, la CEDH a de nouveau condamné la France pour violation de l'article 5§3 de la CEDH en affirmant que le ministère public n'est pas une « autorité judiciaire » au sens de cet article et en reprenant explicitement l'idée selon laquelle les magistrats du ministère public ne sont pas des « magistrats habilités par la loi à exercer des fonctions judiciaires » au sens de l'article 5§3 de la Convention car ils ne sont ni indépendants à l'égard de l'exécutif, ni indépendants à l'égard des parties. La chambre criminelle de la Cour de cassation, dans son arrêt du 15 décembre 2010 a ensuite entériné cette position en affirmant que « c'est à tort que la chambre

de l'instruction a retenu que le ministère public est une autorité judiciaire au sens de l'article 5§3 [...], alors qu'il ne présente pas les garanties d'indépendance et d'impartialité requises par ce texte et qu'il est partie poursuivante ».

2. Les missions

En France, le procureur de la République assure une double mission : mission « politique », d'une part, et mission régaliennne, d'autre part.

En tant que membre de la hiérarchie judiciaire, le procureur de la République doit mettre en œuvre la politique pénale du Gouvernement en application, notamment, des dispositions de l'article 30 du CPP selon lequel « le ministre de la justice conduit la politique d'action publique déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République. A cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales d'action publique ».

Par ailleurs, depuis quelques années, les différents gouvernements ont mis en œuvre des politiques dites « de la ville » dans lesquelles sont associés, parfois étroitement, les parquets, à travers la participation des procureurs à diverses instances locales, à des actions de sensibilisation et d'éducation en milieu scolaire, etc.

Les attributions du procureur de la République sont fixées par les articles 1 et 31 du CPP. « L'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi ». « Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi ». La mission du procureur de la République consiste alors à rechercher et faire rechercher l'existence d'infractions (contraventions, délits et crimes) et de décider des suites à y donner en application des dispositions de l'article 40-1 du CPP selon lequel « lorsqu'il estime que les faits qui ont été portés à sa connaissance en application des dispositions de l'article 40 constituent une infraction commise par une personne dont l'identité et le domicile sont connus et pour laquelle aucune disposition légale ne fait obstacle à la mise en mouvement de l'action publique, le procureur de la République territorialement compétent décide s'il est opportun : 1° Soit d'engager des poursuites ; 2° Soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites en application des dispositions des articles 41-1 ou 41-2 ; 3° Soit de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient ».

Dans le système judiciaire français, en vertu du principe d'opportunité des poursuites, le procureur de la République est seul juge des suites à donner à une infraction, sous les réserves du pouvoir propre du procureur général de la cour d'appel du ressort mais aussi du garde des Sceaux, ministre de la Justice. En effet, l'article 30 du CPP dispose que ce ministre « peut dénoncer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance et lui enjoindre, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes ».

S'il engage les poursuites, le procureur de la République, lui-même détenteur des prérogatives d'officier de police judiciaire, dirige l'activité des agents et officiers de police judiciaire de son ressort. À ce titre, il est obligatoirement informé des crimes et délits flagrants, dirige les investigations rendues nécessaires, contrôle les mesures de garde à vue dont il autorise la prolongation (art. 53 à 74-2 du CPP) ; il ordonne et dirige les enquêtes préliminaires pour les affaires non flagrantes (art. 75 à 78 du CPP) ; il décide d'ouvrir une

information judiciaire par la saisine d'un juge d'instruction, obligatoirement en matière criminelle, facultativement en matière délictuelle sauf dispositions de la loi ou même en matière contraventionnelle (art. 79 et 80 du CPP).

Lorsque les investigations menées ont permis de renvoyer l'auteur présumé d'une infraction devant la juridiction de jugement (juridiction de proximité, tribunal de police, tribunal correctionnel, cour d'assises), le procureur de la République représente en personne ou par ses substituts le ministère public aux fins de présenter les réquisitions appropriées.

Le parquet dispose également d'un ensemble d'attributions administratives et civiles qui comprennent la gestion des dossiers relatifs aux conciliateurs de justice, aux experts judiciaires, aux gérants de tutelle, à la surveillance des services d'état civil, aux sanctions disciplinaires concernant les pharmaciens, médecins-biologistes, dentistes, aux déclinatoires de compétence, à l'entraide judiciaire internationale en matière civile et commerciale, aux aspects civils du déplacement international illicite d'enfant, aux mariages posthumes, à la nullité des mariages, aux dossiers de nationalité, aux visites et contrôle des établissements psychiatriques et aux contentieux des demandes de mise mainlevée de placement d'office, aux adoptions, à l'exequatur des jugements et aux incapables majeurs. Par ailleurs, le service civil assure les relations avec les conseils des prud'hommes.

III. Les juges administratifs

A. Les magistrats

61. Dans les juridictions administratives, les magistrats sont classés selon leur grade :

- président, premier conseiller et conseiller (pour les tribunaux administratifs et CAA)
- auditeur, maître des requêtes, conseiller d'Etat (CE)

Ils sont aussi classés selon leur fonction :

- président de juridiction, président de chambre, rapporteur public, conseiller-rapporteur (TA).
- président de juridiction, président de chambre, rapporteur public, président-rapporteur, conseiller-rapporteur (CAA)
- au Conseil d'Etat : président de la section du contentieux, vice-président de la section du contentieux, président de sous-sections, rapporteur public (2 par sous-section), rapporteur, assesseur (conseiller d'Etat qui révisé et ne rapporte pas ; en principe, 2 par sous-section)

Une formation de jugement peut statuer en collégialité ou en juge unique, avec ou sans conclusions du rapporteur public.

C'est le magistrat désigné comme rapporteur qui instruit le dossier. Le rapporteur public, lui, éclaire la formation de jugement et les parties de ses conclusions le jour de l'audience. Selon le Conseil d'Etat, il « a pour mission d'exposer les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient » (CE, 29 juillet 1998, *Esclatine*).

Il est présent lors des séances d'instruction de la formation collégiale de jugement (réunions de présentation des dossiers par les rapporteurs avec commentaires éventuels du rapporteur public non prévues par le CJA) mais il n'est plus présent au délibéré des TA et

CAA (sa présence a été maintenue au CE sauf opposition des parties) du fait des condamnations répétées de la CEDH depuis la décision du 7 juin 2001, *Kress c/ France*²⁶. Cette institution a connu, en effet, de nombreux bouleversements liés à plusieurs condamnations de la France pour atteinte au droit au procès équitable du fait d'un manquement au principe d'impartialité des juges rapporteurs publics.

Cela a conduit la justice administrative à intégrer avec force la théorie des apparences développée par la Cour puisqu'elle a provoqué un changement de dénomination de son institution la plus emblématique. Le « commissaire du gouvernement » est devenu le « rapporteur public » afin que le doute sur son indépendance et son impartialité à l'égard du gouvernement et plus généralement de l'administration ne puissent être généré chez le justiciable.

B. Les formations de jugement

62. La formation de principe est collégiale mais le juge administratif peut statuer seul. L'article L. 3 du code de justice administrative dispose que « les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement ordonné par la loi ».

Selon l'art. R222-18 CJA, « Sauf lorsqu'ils relèvent d'un magistrat statuant seul, les jugements des tribunaux administratifs sont rendus par une formation de trois membres ».

Les formations peuvent évoluer en fonction de l'importance de l'affaire (les plus faciles pouvant être traités par un juge unique, les plus difficiles en formation spécifique). Dans les TA comme dans les cours, la formation de jugement ou le président de la juridiction peuvent décider d'inscrire l'affaire au rôle en formation plénière.

Au Conseil d'Etat, les formations de jugement sont la sous-section jugeant seule pour les affaires très ordinaires (avec un quorum de 3 membres) et les sous-sections réunies (avec un quorum de 5 membres). Il existe deux formations solennelles qui sont réunies en fonction de l'importance des affaires : la section du contentieux et l'assemblée du contentieux²⁷.

Par exception, le juge administratif peut juger seul les litiges dont l'objet est limitativement énuméré par le code de justice administrative. Par exemple, le président de formation de jugement statuant par ordonnance, le juge de la reconduite à la frontière, le juge des référés. C'est la simplicité de l'affaire ou son urgence qui justifie la dérogation au jugement en collégialité. Par exemple le contentieux des retraits de points du permis de conduire est considéré comme simple. Toutefois, il faut préciser que si ce contentieux considéré comme simple est jugé par un juge unique, il fait l'objet de conclusions du rapporteur public, ce qui lui assure une forme de collégialité, d'autant que les conclusions du rapporteur public sont lues à l'audience²⁸.

²⁶ V. le décret n° 2006-964 du 1^{er} août 2006 (art. 5) qui a introduit dans le Code de justice administrative l'art. R. 732-2 pour les TA et CAA et l'art. R. 733-3 pour le Conseil d'Etat.

²⁷ Selon l'art. L122-1 CJA : « Les décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux sont rendues par l'assemblée du contentieux, par la section du contentieux ou par des formations de sous-sections réunies. Elles peuvent également être rendues par chaque sous-section siégeant en formation de jugement. Le président de la section du contentieux et les présidents de sous-section peuvent, par ordonnance, régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale ».

²⁸ V. *infra* pour des modifications récentes.

IV. Les auxiliaires de justice

A. Les avocats

63. Les avocats sont des auxiliaires de justice et la profession d'avocat est une profession libérale et indépendante. Dans l'exercice quotidien de son activité, l'avocat remplit deux missions : le conseil et la défense. Selon les dispositions de l'article 4 alinéa 1^{er} de la loi du 31 décembre 1971 les avocats ont reçu un quasi-monopole en matière d'assistance et de représentation des parties, de postulation et de plaidoirie devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires de quelque nature qu'ils soient. Il existe en effet un certain nombre d'exceptions à leur monopole.

La profession se caractérise par l'absence d'un ordre national, les avocats souhaitant préserver une juste représentation de l'ensemble des barreaux. Les avocats relèvent des 183 barreaux métropolitains et d'outre-mer établis auprès des tribunaux de grande instance, chaque barreau étant « présidé » par un bâtonnier et administré par un conseil de l'ordre, ce dernier ayant pour attribution de traiter toutes questions intéressant l'exercice de la profession et de veiller à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits. La représentation de la profession est donc constituée de diverses composantes : le conseil national des barreaux, Le barreau est également représenté par ses organes ordinaires : le Bâtonnier de Paris et la conférence des bâtonniers.

On notera pour finir qu'il existe en France une catégorie particulière d'avocats : les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation qui sont des officiers ministériels, nommés dans leurs fonctions par arrêté du Garde des sceaux, ministre de la justice même s'ils exercent dans un cadre libéral. Ils ont le monopole de représentation devant ces juridictions lorsque celle-ci est obligatoire. Mais ils cumulent avec ces fonctions les prérogatives des avocats et se conforment traditionnellement aux usages du barreau.

B. Les avoués

64. Les avoués sont des officiers ministériels, nommé par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. Ils exercent toutefois leur profession dans un cadre libéral. Ils ont pour mission de représenter les parties devant la cour d'appel auprès de laquelle ils sont établis. Cette représentation des parties est appelée « postulation ». A ce titre, ils accomplissent les actes écrits qu'exige la procédure au nom de leurs clients dont ils sont les mandataires.

Il est important de noter que les avoués sont actuellement appelés à disparaître en France. La loi du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel en effet prévoit la suppression de la profession d'avoué au 1^{er} janvier 2012.

C. Les notaires

65. Les notaires sont des officiers publics et ministériels, nommés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. Ils exercent toutefois leur profession dans un cadre libéral. Ils sont investis du pouvoir de délivrer des actes authentiques, dotés de la force exécutoire sans qu'il soit besoin de recourir à une décision de justice. Ils ont également une mission de conseil des particuliers et des entreprises, liée ou non à la rédaction d'actes, et peuvent intervenir, à titre accessoire, dans la gestion de patrimoines et la négociation

immobilière. Leurs domaines d'intervention principaux sont ceux du droit de la famille (contrats de mariage, successions, libéralités, adoptions), du droit immobilier et des contrats civils et commerciaux.

D. Les huissiers de justice

66. Les huissiers de justice sont des officiers publics et ministériels, nommés dans leurs fonctions par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. Ils exercent toutefois leur profession dans un cadre libéral. Ils ont seuls qualité pour signifier les actes de procédure et exécuter les décisions de justice ainsi que les actes ou titres en forme exécutoire. Ils peuvent en outre, notamment, soit sur commission de tribunaux, soit à la demande de particuliers, procéder à des constats. Par ailleurs, ils ont la possibilité d'exercer, sur autorisation du garde des sceaux, ministre de la justice, les deux activités accessoires d'administrateur d'immeubles et d'agent d'assurances.

E. Les experts judiciaires

67. Les experts judiciaires sont désignés par un magistrat à l'occasion d'une instance devant une juridiction judiciaire ou administrative, pour apporter leur concours à la justice sur une question technique qui requiert la compétence d'un spécialiste. L'expert judiciaire est un collaborateur occasionnel de la justice. Le titre d'expert judiciaire et son usage sont protégés par la loi. L'expert judiciaire est inscrit sur des listes établies par les cours d'appel et la Cour de cassation.

F. Les conciliateurs de justice

68. Ils ont pour mission de faciliter, en dehors de toute procédure judiciaire, le règlement amiable des différends portant sur des droits dont les parties ont la libre disposition. Les matières intéressant l'ordre public, telles que l'état des personnes ou le contentieux administratif, sont donc exclues du champ de leur compétence. Ils peuvent également, dans le cadre d'une procédure devant le tribunal d'instance, être désignés par le juge. Les conciliateurs de justice sont désignés par ordonnance du premier président de la cour d'appel sur proposition du procureur général. Ils doivent justifier d'une expérience juridique et d'une compétence les qualifiant pour l'exercice de la conciliation. Ils exercent leurs fonctions à titre bénévole.

G. Les médiateurs

69. Le médiateur recherche à rapprocher les parties et les aide à trouver une solution au conflit qui les oppose. En matière civile, tout juge saisi d'un litige peut, avec l'accord des parties, recourir à la médiation: il désigne à cette fin un médiateur, tiers qualifié, impartial et indépendant. La médiation ne peut excéder trois mois et sa confidentialité est assurée. La rémunération du médiateur est fixée par le juge et est à la charge des parties qui doivent verser une provision au début de la mesure, à l'exception des parties impécunieuses qui peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle. Le médiateur peut également intervenir en dehors de toute instance judiciaire à la demande des parties.

V. Le personnel administratif des tribunaux

A. Les greffiers en chef

70. La caractéristique de ce corps est d'avoir une dualité de missions qui s'exercent dans deux domaines, celui de l'administration - gestion et celui de la procédure. Il exerce des fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion dans les juridictions où il est chargé d'organiser les services du greffe. A ce titre, il assure, sous l'autorité des chefs de juridiction, la gestion des personnels et des moyens matériels ainsi que la gestion financière et budgétaire des crédits de fonctionnement alloués à la juridiction.

Dans le domaine du droit et de la procédure, il dispose d'attributions propres comme la délivrance des certificats de nationalité, la vérification des comptes de tutelles, l'établissement des actes de notoriété, le contrôle de la procédure de saisies des rémunérations. Il assure également la vice-présidence du bureau d'aide juridictionnelle et recueille certaines déclarations dans le domaine du droit de la famille au sein du tribunal de grande instance. Pour exercer ses missions, il doit encadrer et animer une équipe de fonctionnaires composée de greffiers en chef, de greffiers, de personnels de bureau et de personnels techniques. Le greffier en chef a également vocation à exercer des fonctions d'enseignement professionnel à l'Ecole nationale des greffes après plusieurs années d'expérience professionnelle en juridiction.

B. Les greffiers

71. Le greffier appartient à un corps de catégorie B de la fonction publique d'Etat. Il assiste le juge dans les actes de sa juridiction. Il est chargé d'authentifier et de certifier, à peine de nullité, les actes juridictionnels dans les cas où la loi le prévoit. Collaborateur naturel du magistrat, il assiste ce dernier dans le cadre de la mise en état des dossiers et de recherches documentaires. Il a vocation à rédiger des projets de décisions ou de réquisitoires selon les indications données par les magistrats. Il peut également exercer des fonctions d'accueil et d'information du public, ainsi que des fonctions d'enseignement professionnel à l'Ecole nationale des greffes.

Au sein des juridictions administratives, les agents du greffe sont essentiellement des fonctionnaires du ministère de l'intérieur en détachement. Une réforme semble envisagée.

Section III : Présentation du système judiciaire aux Pays-Bas

I. Les sources du droit

L'article 94 de la Constitution dispose que certaines règles de droit d'origine internationale jouissent d'une primauté hiérarchique : les dispositions législatives qui sont incompatibles avec ces règles ne s'appliquent pas. Par nature, le droit européen a primauté sur le droit interne. Il est suivi par la Charte du Royaume des Pays-Bas (qui gouverne les relations entre les trois parties du Royaume : les Pays-Bas et les deux régions d'outre-mer, les Antilles néerlandaises et Aruba), la Constitution et les Lois.

A. Les sources écrites

72. Le système judiciaire néerlandais est un système de droit écrit dans lequel la source première de droit est la loi. La Constitution prévoit le cadre de l'organisation de l'Etat néerlandais et constitue la base de la législation, le pouvoir législatif étant exercé conjointement par le Parlement et le gouvernement (Art. 81 de la Constitution).

Les traités conclus entre les Pays-Bas et les autres Etats sont également une source de droit de tout premier ordre. L'article 93 de la Constitution prévoit, en effet, que les dispositions des traités et des décisions adoptées par les institutions internationales peuvent avoir un effet direct dans l'ordre juridique néerlandais, ces dispositions l'emportant sur les dispositions légales néerlandaises. Ainsi, les règlements pris en vertu d'une loi qui s'appliquent au sein du Royaume des Pays-Bas ne sont pas applicables s'ils sont incompatibles avec les dispositions précitées. Les règles de droit de l'Union européenne contenues dans les traités, les règlements et les directives constituent donc l'une des sources de droit les plus importantes aux Pays-Bas. Cela nous a été confirmé lors de notre entretien par André Klip (professeur de droit pénal à l'université de Maastricht) pour qui l'absence de Conseil constitutionnel aux Pays-Bas constitue une barrière de moins à l'utilisation des textes européens qui sont ainsi appliqués plus facilement.

Le gouvernement central peut en outre adopter d'autres règles dans des décrets de l'exécutif et des règlements ministériels au moyen d'une délégation législative qui ne peut s'appliquer à la matière pénale qui est de la compétence de la loi. Enfin, la Constitution confère un pouvoir créateur de droit aux entités de droit public de rang inférieur – provinces, communes et waterings – dont le non-respect est considéré comme une infraction pénale. Elles peuvent donc prendre des décisions à valeur législative, et peuvent ainsi légiférer dans le domaine pénal.

B. Les autres sources du droit

73. Les principes généraux du droit – qui découlent parfois de la loi, comme par exemple le caractère raisonnable et l'impartialité de la procédure qui ressort du Code civil – ont un grand intérêt pour le gouvernement et la justice néerlandais. Cette dernière peut, par la voie de ses tribunaux, s'en inspirer au moment du rendu des jugements.

La pratique coutumière constitue par ailleurs une autre source du droit. Si l'on ne peut, en principe, tenir compte de la pratique coutumière que si la loi y renvoie, les tribunaux peuvent toutefois tenir compte de la coutume dans leurs jugements en cas de conflits.

Cependant, il demeure que la pratique coutumière ne peut constituer une source du droit si elle établit une infraction pénale (Art. 16 de la Constitution).

La jurisprudence constitue, enfin, une source du droit dans la mesure où la portée des décisions des tribunaux va au-delà de l'espèce particulière dans laquelle elles sont rendues. Les décisions des juridictions de degré supérieur ont valeur d'orientation, mais le système du précédent n'étant pas admis, les cours inférieures ne sont en rien tenues par les décisions des cours supérieures, même lorsqu'il s'agit de la cour de cassation. Les décisions rendues par les juridictions administratives spécialisées statuant en appel et celles de la Cour suprême en cassation font particulièrement autorité puisque le rôle de ces juridictions est de promouvoir l'uniformité du droit. Les juridictions de degré inférieur tiendront donc compte, lorsqu'elles rendront leurs jugements dans les nouvelles instances pendantes devant elles, de ces décisions.

II. Les juridictions

A. Structure et compétence des cours

74. Les Pays-Bas se décomposent en douze provinces sur lesquelles sont actuellement réparties dix-neuf Cours de district (*Rechtsbank*, une par district judiciaire). A cela s'ajoute, pour la justice judiciaire cinq cours d'appel (*Gerechtshof*) et deux cours d'appel spéciales (le Conseil d'appel central – *Centrale Raad van Beroep* – et le Collège d'appel pour les entreprises – *College van Beroep voor het bedrijfsleven*), ainsi qu'une Cour de cassation (*Hoge Raad*). Depuis le 1er janvier 2002, à l'exception de la Cour suprême, l'ensemble de ces organes et le Conseil pour la Justice, qui sera évoqué ensuite, constitue le système judiciaire.

En première instance, les litiges administratifs relèvent en principe des sections administratives des Cours de district mais pour certains contentieux, il existe des juridictions administratives spécialisées. Les appels portés contre des décisions en matière civile, pénale et concernant les impôts le sont devant la cour d'appel territorialement compétente. En revanche, dans le domaine administratif, les appels sont interjetés devant le tribunal administratif spécialement compétent selon le type de dossier : le Conseil central de recours administratifs (*CRvb*), le Collège du contentieux économique (*CBB*) et le Conseil d'Etat (*Raad van State*). Les pourvois en cassation pour ce qui est des domaines civil, pénal et concernant les impôts sont portés devant la Cour suprême.

1. Les Cours de district

75. Les Cours de district sont les entités centrales du système judiciaire néerlandais. Chaque cour se divise en secteurs. Elle se compose d'au maximum cinq secteurs qui incluent toujours un secteur en droit administratif, un en droit civil et un en droit pénal, ainsi qu'un secteur à propos du droit du canton²⁹. Chacun de ces secteurs est une entité individuelle avec un budget propre. Il a à sa tête un juge responsable (*Sector voorzitter*) et un gestionnaire (*Sector coordinator*) qui, lui, n'est pas un juge afin de préserver l'indépendance des juges. Le président de chaque secteur porte la responsabilité intégrale du budget attribué à son secteur³⁰.

²⁹ Il existe souvent (au choix de l'organe directeur de la cour) une section à part en droit de la famille et des mineurs lorsque le contentieux est très important, tout comme cela est parfois le cas à propos de la législation sur les personnes atteintes de troubles mentaux. A défaut, les affaires concernant les personnes atteintes de troubles mentaux reviennent au secteur administratif.

³⁰ Les présidents de chaque secteur sont prêts à en aider un autre en cas de grosses difficultés financières.

Les juridictions de canton ont fusionné avec les cours de district au 1er janvier 2002, les cours de district devenant les instances d'appel des décisions prises par ces juridictions. Le secteur cantonal a à connaître des affaires les plus simples : en matière civile, dans les affaires de loyer et les questions de droit du travail, ainsi que l'ensemble des litiges impliquant un montant inférieur à 5000 €, et, dans le domaine pénal, les infractions mineures, souvent dans les cas où la police ou le ministère public a proposé un accord refusé par le mis en cause. Dans ce cadre, les citoyens peuvent faire entendre leur affaire devant un juge unique sans l'aide d'un avocat. En matière pénale, le juge rend sa décision le plus souvent de manière orale immédiatement après l'audience.

Les affaires pendantes devant cette juridiction sont les affaires pénales qui ne peuvent être portées devant la section cantonale. Les affaires sont entendues soit par un juge unique, dans le cas d'une infraction relativement mineure, soit par une instance en formation collégiale composée de trois juges dans les cas les plus complexes et dans l'ensemble des cas dans lesquels le procureur demande une peine d'emprisonnement de plus d'un an.

Les affaires civiles sont portées devant le secteur civil lorsqu'elles ne peuvent être entendues au niveau cantonal. La plupart des dossiers sont entendus par un juge unique, sauf lorsque le cas est complexe.

A quelques exceptions près, les litiges administratifs sont entendus devant la cour de district. Dans de nombreux cas, l'audience est précédée par une procédure objective conduite par les autorités administratives. Comme précédemment, la règle est l'intervention d'un juge unique sauf pour ce qui est des cas complexes ou lorsque le dossier touche à un problème majeur.

Outre les secteurs, les cours disposent d'un organe directionnel ou collège (*rechtbankbestuur*) dont les membres sont nommés pour six ans (mandat non renouvelable). Il comprend un président, les juges responsables de chaque secteur et le directeur de la gestion du tribunal (*directeur bedrijfsvoering*) qui n'est pas un juge. Ce bureau est responsable depuis le 1er janvier 2002 devant le Conseil pour la Justice³¹. Les membres judiciaires de cet organe de direction doivent consacrer 50 % de leur temps aux activités de gestion et aux tâches administratives (dans les grands tribunaux cela peut atteindre presque 100%), le reste étant consacré à l'activité juridictionnelle. Le directeur de la gestion s'occupe uniquement de l'administration. Tout comme le président du collège, il n'est pas attaché à un secteur limité. Il existe une division très nette des tâches au sein du comité : le président et le directeur de la gestion s'occupent des tâches générales (gestion du personnel, logement, technologie de la communication, etc.). Le comité entier est responsable de la bonne administration et de la gestion du budget attribué à la cour (double responsabilité des présidents de secteurs).

2. Les cours d'appel

76. Il existe cinq ressorts d'appel couvrant les dix-neuf cours de district : La Haye, Amsterdam, Arnhem, Hertogenbosch et Leeuwarden.

Dans les domaines civils et pénaux, les cours d'appel traitent des décisions prises par les cours de district contre lesquelles un appel a été interjeté. Comme en France, la cour d'appel réexamine entièrement l'affaire. Dans la plupart des dossiers, il est ensuite possible de

³¹ V. *supra*.

se pourvoir en cassation devant la Cour suprême des Pays-Bas. De plus, les cours d'appel jouent le rôle de tribunal administratif pour le traitement des appels contre le calcul des impôts.

Par ailleurs, trois juridictions administratives sont amenées à entendre l'appel des jugements rendus par les sections administratives des cours de district : la Section contentieuse du Conseil d'Etat pour les questions de droit administratif général, le Conseil central des recours pour les questions de fonction publique et de sécurité sociale, et le Collège du contentieux économique pour les questions de droit public économique³². Contrairement aux cours de district, ils statuent généralement en collégialité, à moins que l'affaire soit véritablement simple.

3. La Cour de cassation

77. La Cour de cassation, située à La Haye, est la plus haute instance judiciaire dans les domaines civil et pénal, ainsi qu'en ce qui concerne le droit fiscal. Elle est compétente pour connaître des pourvois en cassation dans ces domaines, avec le même objectif de bonne application du droit qu'en France. Elle ne connaît donc que des décisions des cours inférieures portant sur des questions de droit ou d'insuffisance ou de manque de clarté dans le raisonnement et doit trancher toute question qui lui est soumise.

C'est un collège de cinq juges qui examine les pourvois en cassation, les parties devant obligatoirement être représentées par un avocat. Si la Cour se prononce habituellement sur des décisions de cours d'appel, les parties peuvent cependant se mettre d'accord afin de transmettre immédiatement après la décision de première instance leur affaire devant la Cour de cassation.

4. Le Conseil d'Etat

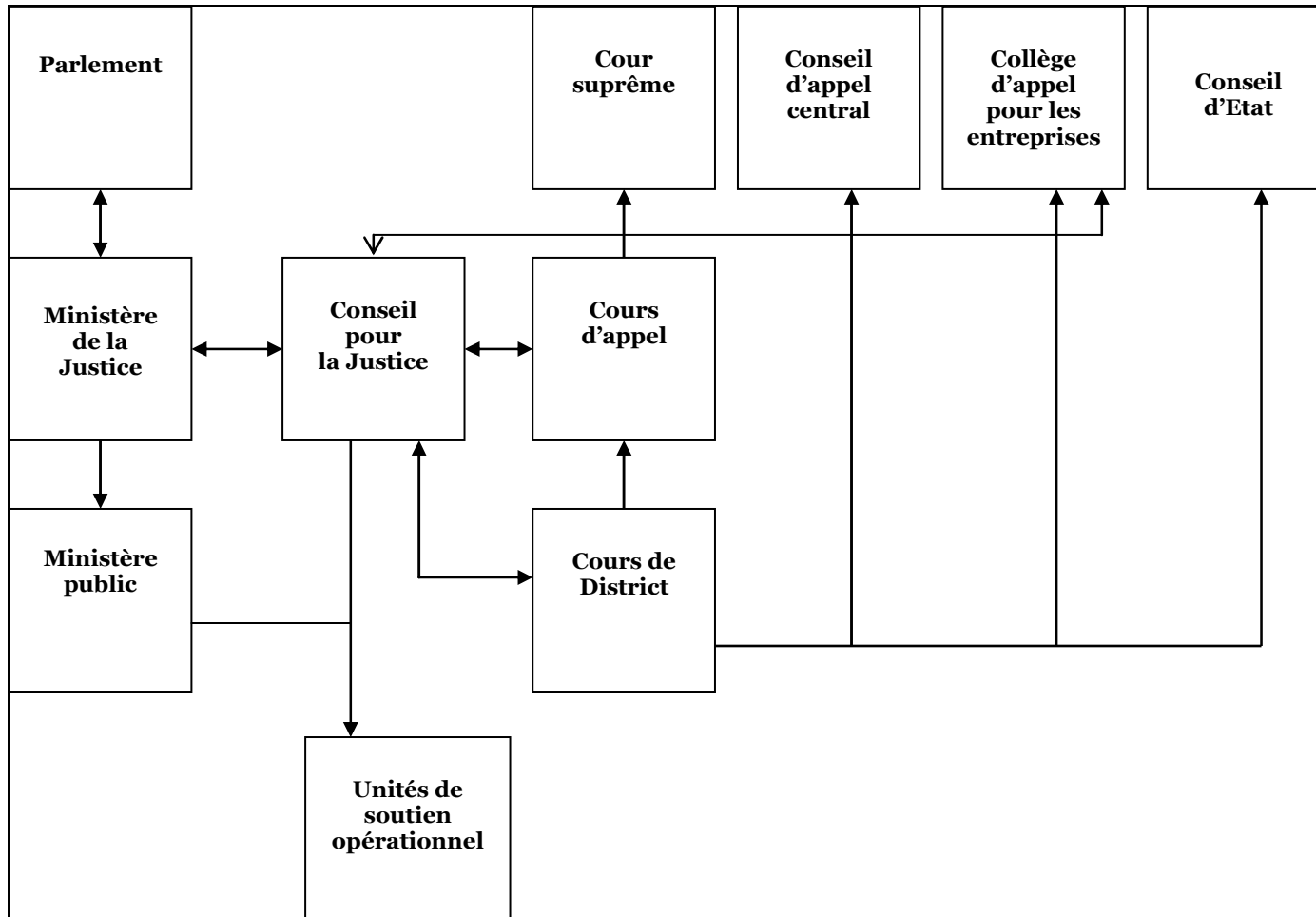
78. Comme en France, il est à la fois juge et organe de conseil du gouvernement.

La section contentieuse du Conseil d'Etat (*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ; ABRvS*) est chargée de trancher les litiges relatifs aux questions de droit administratif général, par exemple, dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement du territoire, du droit des étrangers.

C'est une juridiction d'appel pour les jugements rendus par les sections administratives des cours de district mais aussi de premier et dernier ressort. Elle comporte quatre chambres : Environnement ; Aménagement du territoire, Questions générales, Droit des étrangers.

³² Ils se situent respectivement à Utrecht et La Haye.

Schéma du système judiciaire néerlandais³³



³³ Ce schéma est issu d'un document de présentation du Conseil pour la Justice (CONSEIL POUR LA JUSTICE, *The Judiciary System in the Netherlands*, La Haye, 2004).

B. Le Conseil pour la Justice

79. Le Conseil pour la Justice existe depuis 2002. Selon la note d'explication officielle ayant suivi sa création, il appartient au système judiciaire mais n'administre pas la justice. Il n'a aucun pouvoir en ce qui concerne le travail judiciaire au sens strict : contenu des décisions, manière dont elles sont prises. Il est responsable d'un certain nombre de tâches opérationnelles qui appartenaient auparavant au ministère de la Justice. Il joue un rôle actif dans la stratégie, les politiques et le développement du système judiciaire à long terme et ce en étroite coopération avec les tribunaux.

1. Composition

Il est composé de cinq personnes désignées par décret royal pour six ans (renouvelable une fois pour trois ans) par le gouvernement sur la base d'une liste de recommandations élaborée par le Ministre de la Justice³⁴. Deux de ces membres ne sont pas des juges et proviennent du monde de l'entreprise, des sciences, ou de l'administration. Les trois autres sont des juges et le président vient obligatoirement du pouvoir judiciaire. Il est choisi en raison de son intérêt pour les questions de gestion³⁵. Le Conseil dispose d'un secrétaire exécutif qui est à la tête du bureau du Conseil qui compte environ 150 personnes dont la mission est d'aider le Conseil dans ses activités et de préparer son travail. Le bureau se compose de cinq départements : communication, information, conseil (*Cabinet*) et affaires juridiques ; gestion, budget et affaires financières ; opérations économiques ; développement ; maintenance.

2. Compétences générales

Aux termes de l'article 81 de la loi sur l'organisation du système judiciaire de 2001, le Conseil doit préparer son budget et le budget des tribunaux, domaine dans lequel il joue un rôle pilote. De plus, il attribue le budget aux tribunaux³⁶, supervise les dépenses et la gestion des tribunaux. En outre, il s'occupe de l'automatisation et de la diffusion d'informations administratives, des questions immobilières et de sécurité, de la qualité des méthodes de travail, de l'application uniforme de la loi (article 94 de la loi sur l'organisation du système judiciaire) et de l'organisation des tribunaux, des affaires relatives au personnel, des autres questions matérielles. Dans tous ces domaines, il a un rôle de soutien.

Concrètement, il s'occupe au niveau national du recrutement, de la sélection, de la nomination et de la formation du personnel des tribunaux – son rôle est particulièrement important dans le cadre de la nomination des membres des comités décisionnels des tribunaux – en étroite collaboration avec les organes décisionnels des tribunaux. Il est également compétent pour interroger les gestionnaires des tribunaux, pour demander des informations, pour donner des conseils généraux et des lignes de conduite à tenir pour la gestion des affaires (tâche qu'il exerce le moins possible), pour suspendre et annuler des décisions des gestionnaires des tribunaux et pour licencier ces mêmes gestionnaires en cas d'incompétence. Par ailleurs, il encourage et supervise le développement de procédures opérationnelles dans le fonctionnement quotidien des cours. Enfin, le Conseil est responsable du bon fonctionnement de la Fondation du Centre d'Etudes de la Justice³⁷. Le

³⁴ Cette liste est établie par le ministre en accord avec le conseil et après consultation de l'appareil judiciaire.

³⁵ Il bénéficie dans ce sens d'une offre de formation continue et il est habituel qu'il se forme de manière volontaire au management dans ce cadre.

³⁶ Comme nous le verrons par la suite, le budget est calculé en fonction de la charge de travail.

³⁷ Il s'agit de l'équivalent de l'Ecole Nationale de la Magistrature et de l'Ecole des Greffes.

Conseil a également un rôle de conseil, en collaboration avec les comités décisionnels des cours, dans la mise en œuvre de toute nouvelle législation ayant des implications dans le domaine de l'administration de la justice. Il est aussi le porte-parole du système judiciaire néerlandais sur le plan interne, mais aussi international. Afin de mener à bien ces missions, le Conseil travaille sur le mode de l'échange avec les tribunaux en ce qui concerne la gestion du système en général. Pour ce faire, il organise de manière régulière des réunions pour discuter des problèmes généraux. De plus, chaque membre est responsable d'un certain nombre de tribunaux dont il rencontre des membres régulièrement.

Il s'agit en définitive d'un système où règne la transparence tout comme la comparaison entre les tribunaux (*benchmarking*) et entre les meilleures pratiques pour un bon fonctionnement (*best practice*). Seuls deux problèmes demeurent selon Bert Van DELDEN (ancien président du Conseil pour la Justice) : un budget insuffisant et un travail pour une plus grande fiabilité des chiffres.

3. *Quels contrôles ?*

a. Le contrôle exercé par le Conseil pour la Justice sur les cours

Si le Conseil pour la Justice dispose de larges pouvoirs, la relation qu'il entretient avec les cours n'est cependant pas hiérarchique. Le Conseil pour la Justice exerce sa compétence sur l'ensemble des juridictions du pays, de façon plus ou moins contraignante selon le type de cours. Une seule échappe à son contrôle : la Section contentieuse du Conseil d'Etat. Il établit les objectifs prioritaires afin d'apporter son soutien aux tribunaux. Afin de s'assurer que les différentes tâches remplies par les cours le sont correctement, le Conseil consulte régulièrement les présidents de cours, les gestionnaires, les présidents de section et le comité des représentants (comité consultatif composé de représentants judiciaires et non judiciaires des cours).

Par ailleurs, les relations entre les organes directionnels des cours et le Conseil pour la Justice s'inscrivent dans un cycle de planification et de rapports comprenant des plans annuels, des rapports d'étape (tous les quatre mois) et des rapports annuels. Le Conseil a la charge du plan annuel général et d'un rapport annuel pour le système judiciaire des Pays-Bas.

b. Le contrôle exercé par le Ministère de la Justice sur le Conseil pour la Justice

Le Conseil est sous le contrôle du ministère de la justice qui a les mêmes compétences à son égard que le Conseil a sur les cours puisqu'il est en quelques sortes sous sa tutelle. Le ministère peut donc lui demander des informations, lui donner des conseils sur la conduite à tenir pour la gestion des affaires en général, suspendre et annuler des décisions qu'il prend lorsqu'elles vont à l'encontre de la loi ou des principes d'une bonne gestion. Il peut, enfin, interrompre le mandat des membres du conseil collectivement ou individuellement.

III. Les acteurs

A. Les organes de police

1. L'organisation de la police

80. L'organisation de la police (dans sa forme) est régie par la loi sur la police de 1993 qui a réformé l'organisation et les structures les plus importantes de la police. La raison principale en était le besoin d'augmenter l'efficacité et l'effectivité dans la lutte contre le crime au niveau supra-local, national et international.

Les forces de police sont divisées en une force de police nationale et 148 forces de police municipales. Le pays, quant à lui, est divisé en vingt-cinq ressorts policiers. Chaque ressort a sa propre force de police qui est administrativement géré par le maire des plus importantes ou des villes les plus centrales de chaque ressort. Les autres maires ou bourgmestres de la région participent à cette gestion au sein d'un conseil de supervision qui dispose cependant de pouvoirs très limités. Les forces de police régulières disposent de 48.000 employés dont 33.000 sont des agents de police habilités à mener des investigations.

Outre les forces de police régionales, il existe une force nationale. Elle se compose d'un ensemble d'unités comme la police de la route, la police fluviale, la police ferroviaire et le département d'enquête criminelle (*Divisie Recherche*). La police nationale, comme son homologue régional, travaillent sous le contrôle du ministère de l'Intérieur.

2. Les tâches des forces de police

Selon la section 2 de la loi sur la police, cette dernière doit maintenir l'ordre – application du droit pénal, préservation de l'ordre public et performance des services judiciaires – et apporter son assistance à ceux qui en ont besoin. Dans le domaine du maintien de l'ordre public, la police agit sous le contrôle du maire qui peut lui donner des instructions dans ce sens. En revanche, quand elle met en oeuvre la loi pénale et accomplit des tâches de police judiciaire, la police agit sous l'autorité du ministère public qui peut lui donner des instructions afin qu'elle assure le respect du droit pénal.

Un policier a en théorie une compétence sur l'ensemble des Pays-Bas, mais il est de principe qu'il restreigne son action à la région dans laquelle il est employé. De plus, afin d'accomplir leur mission de police judiciaire, tous les officiers de police élevés en grade sont auxiliaires du procureur (*hulpofficier van justitie*). Ils peuvent donc accomplir un certain nombre d'actes à sa place.

Comme il n'existe pas de distinction claire entre maintien de l'ordre public et l'application du droit pénal, il est souvent difficile de distinguer sous quelle autorité agit la police. De ce fait, le maire qui a la gestion administrative des forces de police régionales (*korpsbeheerder*), rencontre régulièrement le directeur des forces de police régionales et le chef (adjoint) du service régional de poursuite - il s'agit de ce que l'on appelle la consultation tripartite – afin de discuter des problèmes tels que la participation des forces de police à la lutte contre la délinquance et l'amélioration de la sécurité locale.

3. Les pouvoirs des forces de police

Afin de pouvoir remplir sa mission consistant à détecter et à enquêter sur les infractions, la police dispose d'un certain nombre de pouvoirs tels que celui d'arrêter, de

mettre en garde à vue et de saisir des biens. Certains pouvoirs ne peuvent être exercés que par des officiers de police élevés en grade qui ont été désignés comme auxiliaires du procureur de la République (*hulpofficier van justitie*). L'auxiliaire n'est pas un membre du service de poursuites. Il n'est pas non plus investi des pouvoirs du procureur. Cependant, il a le pouvoir d'user de mesures coercitives, telles que les fouilles ou la garde à vue. En outre, la police peut utiliser la force dans l'exercice de sa mission. Elle peut également mener une fouille corporelle si des raisons liées à la sécurité l'imposent.

Sur le fondement de la loi sur la police, la police peut encore, mais de manière limitée, s'introduire dans la vie privée d'une personne par le biais de techniques de surveillance secrètes ou par la prise de photographies en public.

B. Les organes de justice

81. Le juge a pour fonction de rendre une décision impartiale dans les litiges judiciaires, y compris dans les affaires dans lesquelles l'État est partie. Afin de garantir cette impartialité vis-à-vis de l'État, un mécanisme spécial de sélection et de nomination des juges a été mis en place et le statut juridique des juges diffère de celui des autres fonctionnaires publics.

Toute personne qui souhaite accéder à la profession de juge aux Pays-Bas doit avoir au minimum trente ans au siège et trente-cinq au parquet. Elle doit justifier d'au moins six ans d'expérience professionnelle. Cette expérience peut être acquise dans le cadre d'une formation interne organisée par le système judiciaire ou à l'extérieur de celui-ci. Le système judiciaire organise la formation nécessaire. Il est également possible d'intégrer la magistrature après une expérience de six ans comme avocat, maître de conférences, fonctionnaire, etc. Dans ce cas, le candidat doit avoir passé trois des cinq tests proposés dans les domaines du droit civil et de la procédure civile, du droit pénal et de la procédure pénale, du droit administratif et de la procédure administrative. Les chiffres montrent que seuls 30% des juges sont formés à la suite du concours qui concluent leurs études. Les autres sont d'anciens juristes reconvertis et expérimentés.

1. Les juges

82. Les juges sont nommés à vie par la Reine (le gouvernement) sur proposition du Conseil et sur avis officiel du ministère de la Justice, conformément à l'article 117 de la Constitution. Seuls les ressortissants néerlandais peuvent être nommés au poste de juge. Ces personnes ne peuvent être nommées à la magistrature que sur recommandation d'une commission nationale de sélection composée de membres des divers tribunaux, du ministère public et de personnes représentant la société civile.

Le juge est affecté à un tribunal spécifique. Cette affectation n'est possible que si le tribunal en question a proposé le candidat. Ces conditions permettent que le système de nomination soit le plus objectif possible. Toutefois, les dispositions légales prévoient qu'ils sont aussi juges de substitution pour l'ensemble des autres cours de même niveau que celle dans laquelle ils ont été nommés. Les juges ne peuvent cependant être transférés à une autre cour que si les bureaux de direction des cours en question donnent leur accord à ce transfert, mais selon Philippe Langbroek, cela est assez difficile en pratique, même temporairement. Le principe est donc celui de l'immovibilité des juges avec quelques exceptions.

Par ailleurs, le juge est un fonctionnaire public jouissant d'un statut spécial. Après sa première affectation, il n'est pas obligé d'accepter son affectation à un autre tribunal. Mais,

traditionnellement, la carrière d'un juge se déroule chronologiquement de la manière suivante : Membre d'une chambre composée de trois juges au sein d'une cour de district ; possibilité de présider des audiences à juge unique ; possibilité de devenir membre d'une cour d'appel ; possibilité de devenir vice-président ou juge de canton (position plus élevée que celle de juge de district).

Les juges peuvent rester en fonction jusqu'à l'âge de soixante-dix ans. Avant cet âge, ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions contre leur volonté que par la plus haute instance judiciaire, la Cour de cassation des Pays-Bas (*Hoge Raad der Nederlanden*), à l'instigation du Procureur général de ce tribunal. Ce système assure une protection adéquate visant à éliminer toute influence politique sur la nomination et la destitution des juges.

Il existe des cas particuliers en ce qui concerne les positions de direction et de gestion – présidence et vice-présidence de cours et de tribunaux – et le cas de juges dits de substitution. Pendant très longtemps, en effet, des juristes, universitaires ou fonctionnaires, étaient appelés à siéger une fois par mois dans des tribunaux. Ce système était considéré comme un apport d'expérience au sein des tribunaux. Cela est toujours possible aujourd'hui, mais avec la constitution de l'association *Court Watch* et son combat pour plus de transparence, la seconde fonction de ces juges doit actuellement être publiée (sur le site du Conseil pour la Justice) afin d'éviter les conflits d'intérêts jugés inacceptables. Par ailleurs, les activités extrajudiciaires des juges doivent être communiquées au Conseil pour la Justice, les juges s'enregistrant en ligne. De plus, depuis fin janvier 2010, ils doivent non seulement indiquer leurs activités secondaires actuelles (l'article 44 de la loi sur le statut légal des fonctionnaires de la justice les oblige formellement à révéler leurs fonctions secondaires), mais aussi l'ensemble de leurs activités antérieures, entre autres celles antérieures à leur entrée en fonction dans la magistrature. Mais il est impossible de savoir si les juges ont réellement informé la direction de leur cour de l'ensemble de leurs activités secondaires. Les juges doivent néanmoins signer chaque année un document précisant que les données sont à jour. L'objectif de cette transparence est de permettre une récusation en cas de possible partialité (la décision est alors prise par un collège de trois juges extérieurs à l'audience). Cette pratique nationale ne relève pas de la loi.

2. Le ministère public

a. Les bureaux du ministère public³⁸

83. Le ministère public est considéré comme faisant partie de l'organisation judiciaire. Les textes de référence le concernant sont les articles 124-144 de la loi sur l'organisation judiciaire de 2001 et certaines dispositions du code pénal (*Wetboek van Strafvordering*).

Le ministre de la Justice a une entière responsabilité politique en ce qui le concerne. Les procureurs ne sont pas indépendants de la même manière que le sont leurs collègues juges, bien que, membres d'un service professionnel, les procureurs ont un certain degré d'autonomie professionnelle. Le ministre de la Justice peut cependant donner des instructions à un procureur dans une affaire particulière³⁹. Cela a un impact évident sur la confiance du public dans l'intégrité des procureurs, et, selon André Klip, l'opinion publique est difficile à évoluer. Quoiqu'il en soit, les nominations des procureurs ne sont normalement pas politiques. Il concède cependant quelques cas de nominations politiques,

³⁸ <www.openbaarministerie.nl>

³⁹ V. *infra* le statut des membres du ministère public.

telles que le président du collège des procureurs-généraux (ces cinq procureurs, ne sont pas les cinq procureurs généraux des ressorts des cours d'appel. Il existe en fait dix procureurs généraux aux Pays-Bas) qui est nommé par le ministre de la Justice. Ce collège, qui existe depuis 1997, est un service spécial du ministère de la Justice, chargé de l'aspect organisationnel des bureaux des procureurs. Il coordonne le travail des dix-neuf bureaux du procureur au niveau des cours de district et les cinq bureaux des procureurs au niveau des cours d'appel. Il a un rôle dans l'établissement de la politique pénale et peut donner des instructions à l'ensemble des procureurs quel que soit le niveau où ils agissent : cour de district ou cour d'appel. Enfin, il a une responsabilité première dans le développement des ICT dans le cadre du ministère public sous la responsabilité politique du ministre de la Justice.

Organisation nationale :

Le ministère public dispose d'un bureau dans chacune des 19 villes accueillant une cour de district. Il (*Openbaar Ministerie* ou *OM*) est constitué d'un parquet général (*parket-generaal*) qui a des responsabilités à l'échelle nationale. Chaque tribunal a son propre parquet (*parket*), où travaille le procureur. De plus, il existe des bureaux particuliers du ministère public chargés de domaines particuliers du droit (par exemple en matière de circulation routière à Leeuwarden). Outre ces bureaux, il existe un service national des poursuites, qui est situé à Rotterdam et qui traite des affaires internationales relatives au crime organisé.

Les Pays-Bas étant divisés en cinq régions d'appel, chacune de ses régions est sous la juridiction d'un bureau du procureur général. A cela s'ajoute un conseil des procureurs généraux composé des directeurs des cinq services d'appel qui sont à la tête du service de poursuite dans son ensemble. Dans les cours d'appel et à la Cour suprême, les procureurs sont appelés *Advocaat-Generaal*.

Le parquet devant la Cour suprême jouit d'un statut indépendant vis-à-vis du ministère public et du ministère de la Justice et est dirigé par le *Procureur-Generaal*. Il n'a qu'un rôle de conseil sur la manière d'appliquer le droit.

Organisation interne :

Il y a environ 500 procureurs (*Officier van justitie*) aux Pays Bas dont la majorité est recrutée à la suite de six années de stage⁴⁰.

La principale tâche du procureur consiste à engager des actions pénales contre les auteurs d'infractions pénales. Cependant, il peut également intervenir dans le cadre de procédures civiles, par exemple pour les requêtes concernant une mise sous tutelle, l'internement d'un citoyen contre sa volonté dans un hôpital psychiatrique ou une modification des documents officiels relatifs à l'état civil. Le procureur fait partie du ministère public, qui dépend du ministre de la Justice.

Outre les procureurs, il y a les « greffiers en second du tribunal » (*parketsecretaris*) qui travaillent sur les dossiers criminels, font des recherches quant au droit applicable et sont parfois chargé de mener les investigations sur les chefs d'inculpation initiaux.

Chaque service du ministère public a à sa tête un « procureur public en chef ». Un bureau des procureurs généraux, présidé par le Procureur Général en Chef, gère le Service des Poursuites Publiques. Ce bureau constitue la tête du service d'administration du Service des Poursuites Publiques. Il coordonne également le développement des politiques pour les bureaux des procureurs publics.

⁴⁰ Pour une présentation détaillée voir P. J. P. TAK, *The Dutch Criminal Justice System*, Nijmegen, Wolf legal publishers, 2008, pp. 53-54.

b. Règle de compétence territoriale

Les procureurs sont compétents dans le district au sein duquel ils sont affectés. Ils sont aussi compétents afin d'entamer des enquêtes dans tout autre district sur la demande de l'un de leurs collègues sur place. En cas de conflit de compétence, il n'existe aucune disposition particulière. Les difficultés sont réglées nationalement par le Service des Poursuites Publiques. En pratique, au moment d'engager des poursuites, le ministère public a souvent la possibilité de choisir entre la cour dans le ressort de laquelle l'infraction a été commise et celle dans le ressort de laquelle le suspect a sa résidence.

c. Le statut du ministère public⁴¹

Comme nous l'avons indiqué, le ministère public fait partie du pouvoir judiciaire. Il est placé sous l'autorité du ministre de la justice. Les membres du ministère public sont recrutés de la même façon que les magistrats du siège, les étudiants optant pour l'une ou l'autre des deux carrières à la fin de leur formation. Les deux carrières sont séparées même si les passages de l'une à l'autre ne sont pas impossibles. Les membres du parquet sont nommés pour une durée limitée, à la différence des juges, qui sont nommés à vie.

Le ministère public est organisé en deux niveaux, qui correspondent aux deux niveaux de juridiction, mais il n'y a pas de relation hiérarchique entre les procureurs des tribunaux de première instance et ceux des tribunaux d'appel. En effet, le parquet est dirigé par le collège des procureurs généraux, qui rassemble les membres du parquet les plus élevés dans la hiérarchie.

La loi sur l'organisation judiciaire dispose que l'effectif du collège des procureurs généraux est compris entre trois et cinq. Actuellement, il est de cinq. Le président du collège est nommé par la Reine pour trois ans et peut être renouvelé une seule fois dans ses fonctions. Le collège prend ses décisions à la majorité, la voix du président étant prépondérante en cas de partage. Chacun de ses membres prend plus particulièrement en charge une branche du droit. Le collège des procureurs généraux peut donner à tous les membres du parquet des instructions, lesquelles peuvent aussi bien être de nature générale que porter sur des affaires particulières.

Comme le ministère public dispose à la fois du monopole et de l'opportunité des poursuites, les directives du collège des procureurs généraux déterminent les conditions de mise en oeuvre de la politique pénale, dont les grandes lignes sont arrêtées par le ministre de la justice. Ce dernier étant responsable de l'activité du parquet, il se réunit de façon régulière, en règle générale une fois par mois par l'intermédiaire de son secrétaire général, avec le collège des procureurs généraux. D'après la loi sur l'organisation judiciaire, le ministre de la justice peut donner aux membres du ministère public des instructions générales ou individuelles, mais ce pouvoir est encadré. Le ministre doit auparavant consulter le collège des procureurs généraux, en motivant sa demande. L'instruction du ministre et la réponse écrite du collège des procureurs généraux doivent être ajoutées au dossier. Lorsque le ministre intervient pour faire cesser des poursuites, il doit en informer le Parlement.

⁴¹ SERVICE DES ETUDES JURIDIQUES DU SENAT, *op. cit.*

d. Les fonctions du ministère public

Le ministère public est compétent afin de mener des investigations et de poursuivre l'ensemble des infractions et des délits. Une fois la poursuite engagée, l'intervention de la cour est requise.

- **Les relations entre le procureur et les services de police :**

La supervision de la police :

Le parquet est le dernier responsable des investigations policières. Il doit s'assurer que la police observe l'ensemble des règles statutaires et procédurales auxquelles elle est soumise. Légalement, le procureur est l'enquêteur le plus élevé en grade (Sect. 148 du CCP et article 13 de la loi sur la police). En pratique, cependant, la police traite de la plupart des dossiers sans le consulter antérieurement, mais elle doit lui rapporter immédiatement ce qui concerne les crimes (article 157 du CPP). Seuls font exceptions les dossiers importants dans lesquels il peut donner des instructions détaillées. De plus, la consultation a lieu sur un mode beaucoup plus abstrait, afin de déterminer la politique applicable en matière d'investigations concernant certaines infractions en particulier et l'utilisation de méthodes spéciales d'investigation (policiers infiltrés, agents doubles, etc.). Cette approche est due à la force limitée du parquet, tout comme à la reconnaissance du fait que, pour ce qui des techniques et des tactiques d'investigation, la police dispose d'une meilleure expertise que le parquet. Il existe toutefois des consultations dans des dossiers particuliers lorsque les policiers ont besoin de l'approbation ou de la coopération du procureur ou du juge de l'instruction afin de mettre en oeuvre certains moyens de coercition.

Jusqu'à récemment, le parquet n'assurait pas correctement son rôle de contrôle au regard de la police qui jouissait d'une bien trop grande autonomie dans ces activités d'investigation, notamment dans le cadre de la lutte contre le crime organisé. Le rapport rendu en 1996 par le comité d'enquête parlementaire à propos des investigations policières mit clairement en avant le fait que la police utilisait de manière extensive des méthodes secrètes de maintien de l'ordre illégitimes. Au regard des conclusions du comité précité et du débat parlementaire qui s'en suivit, des règles légales sur les méthodes d'investigation policières furent adoptées en 2000. De plus, en 1999, avait eu lieu une réorganisation du parquet afin d'améliorer son pouvoir de contrôle sur la police.

Les instructions données à la police :

Les procureurs ont pris une part plus active dans les investigations ces dernières années en délivrant des instructions orales ou écrites à la police concernant les enquêtes menées sur des infractions spécifiques. Ce changement provient de l'augmentation croissante de la complexité des dossiers et du manque de ressources financières qui a rendu obligatoire la fixation de priorités lorsque des investigations sont décidées. Le 1er mars 2003, le comité des procureurs généraux a ainsi édicté des instructions à la police sur la manière de prioriser ou non l'investigation des infractions (State Journal 2003, 41). Il en ressort des règles de base : les investigations policières doivent toujours avoir lieu lorsque le suspect est connu à l'exception des cas de peu d'importance n'entraînant ni danger, blessure ou dommage.

En outre, les investigations doivent être moins prioritaires quand la politique en ce sens est explicitement formulée – par exemple, pas d'investigation en cas de violences domestiques afin de laisser les personnes en question libres de demander de l'aide volontairement. La seconde règle réside dans le fait que plus les infractions sont graves, plus

les investigations doivent être intenses. Lors de l’instruction, des règles de base sont davantage développées afin que la police puisse évaluer plus facilement quelles infractions doivent faire l’objet d’investigations. A cela s’ajoute que les règles établies par la Cour de cassation concernant les preuves inadmissibles mettent de plus en plus en exergue l’importance des procureurs, qui doivent déterminer les méthodes qui devraient être employées le plus tôt possible dans les investigations.

Il résulte de l’ensemble de ces considérations que la police est largement responsable des investigations et de la détermination de la vérité, la majorité des infractions pénales qui impliquent un procès étant poursuivies sur l’unique base des informations collectées par la police.

Le rôle du procureur devant la cour :

Lorsqu’un dossier n’a pas été écarté ou n’a pas trouvé d’accord en dehors du tribunal, le procureur convoque le suspect afin qu’il se présente devant la cour. Les convocations comprennent les charges et une liste des témoins qui doivent être assignés à comparaître. Le procureur est réellement le maître de la procédure. Le juge, lui, ne dispose d’aucun pouvoir de contrôle sur le contenu des charges. Le procureur peut décider de poursuivre le suspect sous une qualification moins élevée que celle qu’il devrait utiliser, en éludant des circonstances aggravantes, par exemple, et ce malgré l’existence de preuves suffisantes, ou peut limiter les charges à certaines infractions commises par le suspect. La cour est alors informée de manière informelle des autres infractions commises (*voeging ad informandum*). La cour peut alors prendre en compte ces infractions non poursuivies lorsqu’elle se prononce sur la peine à condition que le suspect ne les conteste pas et qu’elles puissent être prouvées.

Le rôle du procureur dans l’exécution des peines :

Le procureur a, enfin, un rôle dans le cadre de l’exécution des peines. Il sera abordé par la suite dans le cadre des développements sur une éventuelle contractualisation dans le choix et l’application de la peine aux Pays-Bas.

C. Les auxiliaires de justice

1. Les avocats

84. Toute personne titulaire d’un diplôme de droit délivré par une université néerlandaise peut être admise au barreau et devenir avocate (*advocaat*). Le seul pré-requis est d’être inscrit au barreau dépendant de l’une des dix-neuf cours de District ce qui nécessite qu’un avocat inscrit et ayant une expérience d’au moins sept ans indique être le superviseur principal de la personne demandant son inscription. Pendant les trois premières années à compter de son inscription, l’avocat est donc obligé de travailler en tant que stagiaire, sous la supervision de l’avocat qui s’est déclaré comme tel.

La profession d’avocat est une profession libérale (*vrije beroepsbeoefenaar*) aux Pays-Bas. D’après la loi, tous les avocats qui exercent aux Pays-Bas doivent être inscrits à l’Ordre néerlandais des avocats (*Nederlandse Orde van Advocaten* ou *NOvA*) et sont contraints à ce titre par le code de conduite édicté par l’ordre (*Gedragsregels*) qui prévoit, entre autres, la manière dont les avocats doivent se conduire avec leurs clients, entre eux et en cas de conflit d’intérêt. Ils peuvent faire l’objet de procédures disciplinaires. La loi

définit les tâches que doit accomplir cette organisation professionnelle afin de garantir la qualité des services fournis par ses membres. Cela comprend: un programme de formation extensif pour les membres du barreau ; l'élaboration de règlements et d'autres dispositions contraignantes pour les avocats ; des procédures disciplinaires ; l'offre d'informations et de services aux membres ; des recommandations au gouvernement concernant les programmes politiques et les projets de lois. Outre leur inscription à l'Ordre néerlandais des avocats, de nombreux avocats sont également membres d'une association professionnelle spécialisée dans un domaine juridique précis. Ces avocats se sont spécialisés dans un domaine particulier, comme le droit de la famille, le droit de la sécurité sociale, le droit du travail, le droit pénal ou le droit immobilier⁴².

Les avocats néerlandais fournissent des conseils juridiques et représentent leurs clients dans les litiges et devant les tribunaux. Ils ont un devoir de confidentialité vis-à-vis de leurs clients et peuvent refuser de divulguer certaines informations. En d'autres termes, ils ne sont pas obligés de communiquer au tribunal les informations qu'ils ont obtenues de leurs clients. Ils exercent principalement dans la juridiction dans laquelle ils sont inscrits, mais ils sont autorisés à travailler dans n'importe quel tribunal ou cour d'appel.

Dans les procès civils qui se déroulent devant le secteur cantonal de la cour de district (*kantonrechtbank*), l'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire. Dans les autres affaires civiles (devant une cour de district, une cour d'appel ou la Cour suprême), les citoyens doivent obligatoirement être représentés par un avocat. On parle de «représentation juridique obligatoire» (*verplichte procesvertegenwoordiging*). Les personnes ayant des revenus modestes peuvent demander une aide judiciaire. Dans ce cas, comme en France, un avocat leur sera désigné, et ses honoraires seront payés par l'Etat. La personne qui demande justice ne paie qu'une contribution dont le montant dépend de ses revenus et de son patrimoine.

2. Les huissiers

85. Les huissiers de justice néerlandais sont des fonctionnaires publics non salariés nommés par la Couronne. Ils sont chargés de remplir des tâches officielles qui ne peuvent être confiées à personne d'autre. En effet, en vertu de la loi, ces tâches, lorsqu'elles relèvent du droit civil, doivent obligatoirement être exécutées par des huissiers de justice. Ces tâches consistent plus particulièrement à rédiger des citations et d'autres documents nécessaires à l'ouverture ou à l'instruction du procès ; rédiger des décisions, des notifications, des réclamations et d'autres documents judiciaires ; rédiger les ordres d'expulsion, de saisie, de liquidation judiciaire, d'amendes pour le non-respect d'une décision judiciaire et d'autres actes nécessaires à l'application de mandats d'exécution et à la protection de droits ; et assurer la supervision officielle de ventes volontaires de biens meubles aux enchères publiques. Il semble qu'aucun de ces actes ne puisse être accompli par la voie électronique, mais aucun huissier néerlandais n'a pu nous accorder d'entretien.

Outre leurs tâches officielles, ils sont également autorisés à exercer des activités complémentaires, à condition que celles-ci ne nuisent pas au bon fonctionnement et à l'indépendance de leur office, ni à sa réputation. Les huissiers de justice qui exercent leur profession aux Pays-Bas sont compétents pour agir en tant que représentants *ad litem* devant le secteur cantonal des cours de district, pour agir en tant que curateur ou administrateur, pour procéder à des inventaires et à des évaluations, pour recouvrer des sommes d'argent et pour rédiger des constats officiels attestant certains faits.

⁴² Ces spécialistes se réunissent généralement dans des associations qui sont reprises à l'adresse suivante: www.advocatenorde.nl/advocaten/adressen_en_ledenlijst.asp.

D'après la loi, tous les huissiers de justice et candidats-huissiers de justice qui exercent aux Pays-Bas doivent être membres de l'Organisation professionnelle royale des huissiers de justice des Pays-Bas (*Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders* ou *KBvG*). La principale fonction de cette organisation est de promouvoir l'exercice correct de la profession et de stimuler les compétences de ses membres. Dans ces domaines, elle peut leur imposer des obligations ou des règles. Un conseil disciplinaire prend les mesures disciplinaires qui s'imposent. Les décisions rendues par ce conseil peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel d'Amsterdam.

3. Les notaires

86. Les notaires sont nommés par la Couronne, sous l'égide du ministre de la justice. Seuls les citoyens néerlandais peuvent être nommés en tant que notaires. Le notaire a pour fonction d'établir des documents, appelés «actes» (*akten*), dont l'exactitude est garantie aux citoyens et aux entités judiciaires. Le notaire veille à ce que ces actes constituent une représentation fidèle des faits pertinents et à ce qu'ils reflètent correctement les accords passés entre les parties. La loi néerlandaise accorde aux actes notariés une valeur probante particulière.

Les notaires sont principalement actifs dans le domaine du droit de la famille, du droit des sociétés et du droit immobilier. La loi prévoit qu'un grand nombre d'actes ayant un effet juridique ne peuvent être établis que par un acte passé devant notaire: la création d'entités juridiques, telles que des associations, des fondations, des sociétés anonymes et à responsabilité limitée, ainsi que la modification de leurs statuts, le transfert de biens enregistrés, tels que des biens immobiliers et des navires immatriculés, l'élaboration de testaments et d'accords pré- ou postnuptiaux.

Le notaire est le gardien des copies originales des actes qu'il rédige, afin que ceux-ci puissent toujours être consultés ultérieurement. Les parties obtiennent une copie certifiée conforme par le notaire. Un bon exemple est celui du testament: après le décès d'une personne, le notaire délivrera une copie de l'original aux héritiers. Il peut également accomplir certaines tâches relatives à la liquidation de la succession.

Le notaire exerce une fonction publique et, en vertu de cette fonction, est compétent pour établir des actes authentiques (*authentieke akten*). Ces actes ont une valeur probante supérieure aux actes sous seing privé. Bien que les notaires établis aux Pays-Bas exercent une fonction publique, ils sont libres de fixer leurs honoraires. En effet, ils supportent le risque financier de leur société et sont, dans une certaine mesure, des professionnels indépendants. La législation néerlandaise contient des dispositions qui visent à permettre aux notaires d'exercer leur profession de manière indépendante et de défendre les intérêts de toutes les parties concernées d'une façon impartiale et méticuleuse.

D'après la loi, tous les notaires et candidats-notaires exerçant aux Pays-Bas doivent être membres de l'Organisation royale du notariat néerlandais (*Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie* ou *KNB*), un organisme public établi conformément au droit néerlandais. La principale fonction de cette organisation est de promouvoir l'exercice correct de la profession. Elle offre à ses membres une vaste gamme de produits et de services. Les obligations légales de cette organisation sont les suivantes: élaborer des règlements; promouvoir l'exercice correct de la profession; promouvoir les compétences professionnelles; préserver l'honneur et le prestige de la profession.

D. Le personnel administratif des tribunaux

1. Le greffe

87. Les juges sont toujours assistés par un greffier (*griffier*). Certains greffiers s'occupent des aspects administratifs des procédures. D'autres, qui possèdent une formation juridique plus complète, aident le juge à préparer l'audience, rédigent le rapport officiel de l'audience et, sur les instructions du juge, les projets de décisions.

2. Le rôle du gestionnaire du tribunal

88. Le gestionnaire est censé, dans le nouveau système mis en place aux Pays-Bas depuis 2002, assister l'organe de direction du tribunal. C'est le seul membre de cette entité qui soit un gestionnaire de profession, même si cela n'est pas obligatoirement lié aux études qu'il a faites. Sa tâche est double : fournir aux juges l'environnement et les équipements dont ils ont besoin pour leur mission et s'assurer de la qualité et du nombre suffisant de personnes chargées de soutenir les juges dans leur travail. Il ne prend aucune décision qui pourrait avoir une conséquence sur l'activité judiciaire. Ainsi et malgré ses attributions financières, il n'a aucun pouvoir de décision en matière de mesures d'instruction.

PARTIE I

RADIOGRAPHIES NATIONALES

Aurélie Binet-Grosclaude
Caroline Foulquier

89. Ces radiographies sont le résultat d'entretiens menés avec des magistrats, avocats et chercheurs dans les trois pays concernés, mais aussi d'analyse de la doctrine et de la jurisprudence nationales.

Aux Pays-Bas et en Angleterre, des difficultés de compréhension sont apparues sur plusieurs termes employés dans les questionnaires comme dans les entretiens : les termes « administration de la justice » et « contractualisation » n'ont pas la même signification que dans leur emploi français ou n'ont pas d'équivalent. De telles difficultés ont été instructives et ont impliqué de tenir compte du poids de la culture dans les questions posées et dans l'appréhension de problèmes ou d'enjeux similaires.

Les mêmes questions ont été posées à chacun de nos interlocuteurs sur l'ensemble des thèmes abordés par le projet. Certains interlocuteurs ont toutefois apporté, par leurs fonctions ou leurs expériences, des regards particulièrement éclairés sur tel ou tel problème posé. Des juridictions de taille représentative ont été visitées en suivant les conseils de correspondants préalablement interrogés (Ph. Langbroek en particulier).

Dans ces radiographies nationales, respectivement consacrées à l'Angleterre et au Pays de Galles (Titre 1), à la France (Titre 2) et aux Pays-Bas (Titre 3), trois thèmes sont successivement exposés : l'analyse des réformes et des nouveaux enjeux de l'administration de la justice (Chapitre 1) ; l'analyse de méthodes d'administration de la justice qui se rapprocheraient de celles que les membres de l'équipe ont pu identifier en France : la contractualisation (Chapitre 2) et l'informatisation (Chapitre 3) comme nouveaux outils d'aide à l'évaluation, d'aide à la gestion et d'aide à la décision.

TITRE 1
L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN ANGLETERRE
ET AU PAYS DE GALLES

Chapitre 1

Evaluation de l'efficacité de l'administration de la justice

90. En juin 2003, le cabinet du Premier ministre Tony Blair a annoncé la création d'un service pour les affaires constitutionnelles (*Department for Constitutional Affairs*) afin d'intégrer la plupart des responsabilités de l'ancien *Lord Chancellor's Department* incluant le rôle judiciaire du *Lord Chancellor*. Au même moment, le gouvernement annonçait des propositions pour la création d'une nouvelle Cour suprême afin de remplacer le système existant de *Law Lords* fonctionnant au sein d'un comité de la Chambre des lords⁴³, ainsi que la création d'une commission indépendante de nomination (*Judicial Appointments Commission*) afin de nommer les juges.

Le 26 janvier 2004, Lord Charles Falconer, *Lord Chancellor* et ministre des Affaires Constitutionnelles, annonça des propositions afin que ce dernier ministère soit responsable de l'administration des cours et de l'établissement de l'entier cadre inhérent à l'organisation du système des cours.

Avant que la réforme du bureau du *Lord Chancellor* ait été annoncée en juin 2003, la relation de proximité entre l'exécutif et le judiciaire avait été incorporée au sein de la fonction du *Lord Chancellor*. Jusqu'en avril 2006, il exerçait les fonctions de chef du judiciaire, de responsable du Département du *Lord Chancellor* et de responsable du gouvernement pour l'activité du système judiciaire, même s'il consultait les magistrats les plus hauts placés sur les décisions importantes concernant le travail du système judiciaire⁴⁴. Toutes ces données ont été changées suite à la signature du Concordat en janvier 2004 portant sur « les fonctions du *Lord Chancellor* relatives au pouvoir judiciaire » et du vote de la loi constitutionnelle de 2005. Les objectifs principaux de ces documents ont été (a) d'imposer au *Lord Chancellor* et aux autres ministres une obligation statutaire de préserver l'indépendance du judiciaire (section 3 de la Loi), et (b) de transférer au *Lord Chief Justice* en tant que chef du judiciaire les fonctions relatives au pouvoir judiciaire exercées auparavant par le *Lord Chancellor*⁴⁵. Le *Lord Chancellor* a cessé d'être le chef du système judiciaire. Le Département du *Lord Chancellor* a été remplacé par le Département des affaires constitutionnelles.

Concrètement, la loi de réforme constitutionnelle (*Constitutional Reform Act*) du 24 mars 2005 a transféré une partie des pouvoirs qui étaient dévolus au *Lord Chancellor* au plus haut juge d'Angleterre et du Pays de Galles : le *Lord Chief Justice of England and Wales* qui est désormais président des cours d'Angleterre et du Pays de Galles et est à la tête du système judiciaire sur cette même zone géographique. Il représente également l'autorité judiciaire devant le Parlement et le gouvernement. De plus, il dirige la formation des juges et la conception des lignes directrices de la justice, notamment le *Sentencing Guidelines Council*, qui propose de véritables lignes directrices pour les tribunaux et notamment des

⁴³ V. *supra*.

⁴⁴ Les juges ont pendant un certain temps été étroitement engagés dans certains aspects de l'activité des tribunaux. Par exemple, deux juges du *High Court* (« les magistrats présidents ») étaient nommés pour chacun des sept circuits en tant que responsables pour la surveillance générale de l'administration et, en particulier, pour la localisation et le bien-être des juges au sein du circuit. Leurs responsabilités incluaient la surveillance de l'activité des tribunaux, la prise d'actions nécessaires pour prévenir le retard et pour mettre en place le pouvoir judiciaire autant que nécessaire au sein du circuit. De la même manière, les magistrats en charge des tribunaux spécialisés (comme par exemple le Tribunal commercial) étaient engagés de près dans la surveillance de l'administration de leurs tribunaux et la mise en place de leur activité.

⁴⁵ La grande partie du Concordat ainsi que de la loi constitutionnelle concerne les détails du (b).

peines appropriées aux infractions. C'est également lui qui répartit les juges dans les différentes juridictions et qui, conjointement avec le *Lord Chancellor*, engage la responsabilité des juges et a la charge de l'*Office for Judicial Complaints* qui enregistre et traite les plaintes des particuliers contre les membres du corps judiciaire.

A ce changement majeur s'ajoute une disposition importante introduite par la section 3 du *Constitutional Reform Act* qui contient une « garantie quant à la continuité de l'indépendance judiciaire ». Elle enjoint au *Lord Chancellor*, aux autres serviteurs de la Couronne, et à toute personne ayant des responsabilités touchant aux problématiques en lien avec le système judiciaire ou l'administration de la justice, de soutenir l'indépendance continue du système judiciaire.

La réforme constitutionnelle de 2005 a également été l'occasion de doter l'Angleterre et le Pays de Galles d'un secrétariat d'Etat à la Justice en 2007. Pour ce faire, le ministère de l'intérieur (*Home Office*) qui traitait jusque-là des questions de police et de justice a été scindé en deux nouveaux services : l'un pour la sécurité, l'autre pour la Justice. Dans le cadre de cette réorganisation, le *Home Office* a conservé ses attributions concernant la police, la réduction de la criminalité, les questions d'asile et d'immigration et a acquis un plus grand rôle dans le domaine de la sécurité et du contre-terrorisme. C'est en revanche au nouveau secrétariat d'Etat créé pour la Justice (*Ministry of Justice*) qu'est revenue la tâche de couvrir les missions du *Department for Constitutional Affairs* appelé à disparaître de ce fait et du *National Offender Management Service*, système à travers lequel les services correctionnels et d'intervention sont assurés afin de protéger le public et de réduire la récidive. Il a ainsi acquis la responsabilité du droit pénal, des peines, des prisons et du service de probation.

Section I. L'évaluation du fonctionnement du système judiciaire

91. Selon Nicky Padfield, maître de conférences (*Lecturer*) à l'université de Cambridge et juge pénal à mi-temps, il existe en Angleterre et au Pays de Galles un grand nombre de modes de contrôle du système judiciaire, exercés par l'intermédiaire de plans d'action et autres documents du même type et une faible proportion de procédés d'évaluation personnelle. Par ailleurs, chaque cour individuelle dispose d'objectifs draconiens.

Extraits du plan d'action 2010-2011 du HMCS (mars 2010)⁴⁶ :

Le HMCS a pour mission de fournir la justice aux communautés d'Angleterre et du Pays de Galles. Le document prospectif établi pour 2010-2011 témoigne de la manière dont le HMCS va continuer à travailler avec les autres organisations impliquées dans le système de justice criminelle afin de mettre les besoins des victimes et des témoins au cœur du système et de s'assurer de la meilleure exploitation des deniers publics dans la manière dont sont gérées les tribunaux.

L'objectif poursuivi par ce travail collaboratif est de s'assurer que le système pénal dans son entier est efficace, ce qui implique l'élimination du gaspillage, la simplification des procédures et une meilleure utilisation des nouvelles technologies, tout cela au bénéfice du public.

Pour ce qui est de la justice civile, l'un des objectifs centraux est de permettre aux plaignants à introduire leurs litiges par la voie électronique. Par ailleurs, une réflexion est menée sur l'augmentation du volume des transactions, et l'amélioration de l'information et de l'assistance aux usagers des cours par le biais d'une meilleure utilisation du téléphone et des services en ligne. La voie de la médiation et des méthodes alternatives de règlement des conflits est également privilégiée.

⁴⁶ Afin de connaître l'état d'avancement de ces objectifs, il conviendra de consulter le rapport annuel pour 2009-2010 qui va être rendu.

Le cadre stratégique :

Il existe depuis le 23 janvier 2008 un partenariat entre le Lord Chancellor et le *Lord Chief Justice* quant à la gouvernance effective⁴⁷, au financement et au pilotage du HMCS, l'objectif étant de préserver l'indépendance de l'administration de la justice. L'une des mesures majeure en termes de gouvernance a été de mettre entre les mains du bureau du HMCS (*HMCS Board*) la direction et l'orientation globale du HMCS. Le bureau comprend un président indépendant mais non exécutif, trois représentants du monde judiciaire, un représentant du secrétariat d'Etat à la Justice, le membre principal du bureau, trois autres membres exécutifs du HMCS et deux non exécutifs.

Les objectifs fixés conjointement par le *Lord Chancellor* et le *Lord Chief Justice* pour le HMCS⁴⁸ :

But poursuivi :

Tout citoyen, en fonction des besoins, a droit à un accès sans délai à la justice, qu'il soit victime ou mis en accusation pour une infraction, créanciers, consommateurs endettés, enfant en danger ou homme d'affaires impliqué dans un litige commercial.

Objectifs :

- La promotion d'un système judiciaire moderne, juste, efficace et efficient accessible à tous et répondant aux besoins des communautés qu'il sert.
- Le soutien d'un système judiciaire indépendant dans l'administration de la justice.
- L'obtention d'un meilleur rapport qualité/prix.
- L'amélioration continue de la performance et de l'efficacité à travers l'ensemble des aspects de la mission des tribunaux en prenant en considération la contribution que le système judiciaire peut y apporter de manière appropriée.
- La collaboration avec un ensemble de services et d'organisations judiciaires, incluant des professionnels de la justice, afin d'améliorer le service fourni aux communautés locales.
- Parvenir à l'excellence en tant qu'employeur.

Le HMCS est à la fois le service qui incarne le partenariat existant entre le *Lord Chief Justice* et le *Lord Chancellor* et un service du secrétariat d'Etat à la Justice (*Ministry of Justice*). Le MoJ regroupe l'administration des cours, des tribunaux, l'aide judiciaire, les politiques pénitentiaires, les prisons et la gestion des infracteurs.

Il a émis quatre objectifs stratégiques pour les services (en fait quatre travaux de groupe⁴⁹) à la réalisation desquels le HMCS contribue actuellement (dans la branche concernant le justice civile et familiale) : renforcer la démocratie, les droits et les responsabilités ; délivrer des moyens équitables et simples pour la justice civile et familiale, protéger le public et réduire la récidive ; assurer la mise en place d'un système judiciaire pénal plus efficace, transparent et qui répond efficacement aux demandes des victimes et du public.

Le MoJ partage également la responsabilité du système de justice pénale avec le *Home Office* et le bureau de l'*Attorney General*. Les objectifs poursuivis sont au nombre de quatre : que le système judiciaire pénal soit efficace afin de conduire les comportements infractionnels devant la justice et d'acquitter les innocents ; d'être au contact du public et d'inspirer confiance ; mettre les besoins des victimes au cœur du système ; et disposer de processus simple et efficaces.

Le HMCS joue également un rôle important en ce qu'il contribue au *Public Service Agreements*⁵⁰ interministériels. Il est ainsi engagé dans les PSA suivants depuis 2007 :

- PSA 13 – *Improve children and young people's safety. HMCS has a Key Performance Indicator which is part of a system-wide target for reducing unnecessary delay in care and supervision proceedings.*
- PSA 23 – *Make communities safer. HMCS will support work to reduce re-offending through problem solving courts and approaches and community engagement.*
- PSA 24 – *Deliver a more effective, transparent and responsive Criminal Justice System for victims and the public. HMCS's work on embedding Criminal Justice – Simple, Speedy and Summary in the magistrates'*

⁴⁷ Voir à ce sujet *Her Majesty's Courts Service Framework Document*, publiée le 1er Avril 2008 disponible sur www.hmcourts-service.gov.uk/cms/guidance.htm.

⁴⁸ L'ensemble des tableaux est tiré d'un document publié par le HMCS : *Her Majesty's Courts Service Business Plan 2010-2011*, mars 2010.

⁴⁹ V. *supra*.

⁵⁰ Il s'agit du produit d'accords entre des ministères et le ministère des Finances.

courts and youth courts and its work to improve services to victims and witnesses, and community engagement contribute to this PSA.

- PSA 26 – Reduce the risk to the UK and its interests overseas from international terrorism. The MoJ contribution is primarily through its responsibility for the effective administration of the courts, probation and prisons, and HMCS is responsible for the courts element of this contribution.

Les priorités stratégiques et les initiatives nationales clés pour 2010-2011 :

Les priorités stratégiques du HMCS :

- Work with the judiciary and the criminal justice agencies to ensure the Criminal Justice System is more efficient, speedy and responsive for the public (DSOs 1, 3 and 4).
- Ensure the family courts operate more efficiently, quickly, transparently and responsively for all those who use the family courts and in particular vulnerable children (DSOs 1 and 2).
- Ensure that where cases need to come to the civil courts, they are dealt with as efficiently as possible and that services to users are improved (DSO 2).
- Deliver a cheaper, faster and more proportionate enforcement system that achieves a significantly higher degree of compliance with court orders (DSOs 1, 3 and 4).

Les activités d'habilitation clés :

- Develop a modernised, fit for purpose court estate that maximises the use of resources (DSOs 2, 3 and 4).
- Improve the efficiency, service delivery and value for money of HMCS business (DSOs 2, 3 and 4).
- Develop the skills of leaders throughout our organisation so they are confident in performing their duties and can contribute to the corporate work of transforming HMCS and the wider justice system (DSOs 2, 3 and 4).
- Develop IT services that support the effective and efficient administration of justice and reduce costs (DSOs 2, 3 and 4).

Afin de transformer le système judiciaire pénal dans le sens d'une plus grande efficacité, rapidité et réactivité pour le public, le HMCS travaille en partenariat avec l'ensemble des acteurs du système judiciaire. Il a ainsi développé les grandes lignes d'un programme dont il faudra suivre la réalisation d'ici à la fin de la recherche entreprise.

Le programme engagé comprend les points suivants (seuls les points utiles à la recherche seront indiqués) :

- Gérer la charge de travail en augmentation dans les *Crown Courts* et améliorer l'efficacité du processus du tribunal.
- Revoir les obligations de l'ensemble des services au regard du *Code of Practice for Victims of Crime* (fin juin 2010). Promotion d'action afin d'améliorer le temps d'attente des témoins dans les cours criminelles. Volonté d'introduire un système de contrôle quant au respect par les cours pénales des critères de qualité de service établis par le *Witness Charter*.
- S'assurer que le temps des citoyens qui accomplissent les fonctions de jury est efficacement utilisé, grâce au contrôle des performances par les objectifs d'utilisation des jurys que nous avons établis. Nous partagerons et promouvrons les meilleures pratiques au sein des cours afin d'aider à améliorer nos performances et le service. Nous introduirons une enquête qui devra être conduite de façon aléatoire au sein des cours afin de mesurer le respect des standards de service établis par le *Juror Charter*.
- Continuer notre travail avec l'Office pour la réforme de la Justice pénale (*Office for the Criminal Justice Reform*) et les services de police afin de fournir un accès effectif à l'issue finale des audiences des *magistrates' courts*.
- S'assurer que les *magistrates' courts* continuent d'être en contact avec leurs communautés locales, avec le soutien du HMCS et à intégrer ce travail les *Local Criminal Justice Boards* afin de coordonner le travail engagé.
- Continuer notre travail pour mettre en place *Crown Court Means Testing*. La mise en œuvre nationale est prévue entre avril et juin 2010. Une évaluation de cette mise en œuvre sera faite avant la fin de l'année 2010.
- Continuer à développer un modèle pour permettre aux *magistrates' courts* de gérer les problèmes autres qu'infractionnels en adoptant des techniques pour rendre ces problèmes.
- Travailler avec les autres services s'occupant de la justice pénale et avec le système judiciaire afin de prendre en considération et de tirer parti des conclusions des évaluations des « déclarations d'impact sur la communauté » (« *community impact statement* »). Nous continuerons à tester les déclarations et mener d'avantage d'évaluations d'ici à la fin de l'année.

L'amélioration du fonctionnement de la justice civile :

Le *HMCS* prévoit des améliorations pour la justice civile dans les cinq à dix ans à venir. Les quatre principaux points sont les suivants :

- Faire des économies d'échelle en centralisant le travail administratif dans des centres de gestion dédiés à cette tâche.
- Fournir un plus large panel d'outils dans le domaine du conseil pour accéder à la justice comme le téléphone, les services d'assistance et les guides internet.
- Offrir des alternatives vidéo ou téléphone afin d'assister aux audiences
- Rationaliser nos services de résolution des litiges pour en faire un réseau spécialisé dans les auditions.

L'objectif poursuivi n'est plus seulement l'amélioration et l'efficacité que peuvent apporter chacun de ces éléments séparément, mais la combinaison de tous ces outils pour offrir un service réorganisé qui, grâce à l'utilisation des nouvelles technologies, sera accessible en dehors des horaires d'ouverture des bureaux et s'appuiera donc sur le réseau de tribunaux, moins coûteux à faire fonctionner.

Le *HMCS* a mis en place un programme de coopération avec d'autres services afin de réaliser ces objectifs :

- Un fort travail de coopération avec le *Ministry of Justice (MoJ)* est prévu dans les domaines suivants :
 - Amélioration de la manière dont les conseils sont délivrés aux usagers potentiels : mise en place d'un central téléphonique à l'attention des usagers des cours civiles, tirer les conséquences des projets pilotes menés localement dans ce domaine, l'objectif étant de mettre en place ce service à l'été 2011.
 - en collaboration également avec le comité de suivi des *Civ.PR* pour initier les changements législatifs et procéduraux nécessaires qui permettront aux centres administratifs (*Business centers*) d'être gérés plus efficacement.
 - fournir une juste estimation des revenus des tribunaux et développer les systèmes de gestion de l'information en lien avec cette estimation.
 - offrir davantage d'alternatives dans la résolution des conflits grâce au service de résolution des conflits afin de permettre aux juges de se concentrer sur les affaires nécessitant réellement leur expertise.
 - compléter le travail accompli quant au projet pilote développé à propos des injonctions automatiques (*automatic orders*) afin de permettre aux employés administratifs du tribunal de gérer des procédures nécessitant auparavant l'intervention d'un juge.
 - essayer de considérer les éléments du travail du juge ne faisant pas appel à son appréciation pour les déléguer à des employés administratifs.
- Centraliser les tâches administratives de bases dans des centres d'activité d'ici à octobre 2010.
- Concernant les nouvelles technologies :
 - Amélioration des systèmes *CaseMan* et *FamilyMan* afin d'accroître l'accès aux archives et aux documents des cours à distance (décembre 2010)
 - Continuer à améliorer *MCOL* et *PCOL* pour qu'ils soient davantage utilisés
 - Mise en place d'un système électronique de gestion des redevances dans les centres administratifs.

La mise à exécution des injonctions délivrées par les cours :

Le système de mise à exécution des décisions doit être moins cher, plus rapide et plus proportionné et atteindre un degré significatif de réalisation des injonctions délivrées par les cours. La réalisation de cet objectif nécessitera la coopération entre le système judiciaire et un certain nombre de partenaires : huissiers, organisation de débiteurs, etc. La mise en œuvre de la troisième partie du *Tribunals, Courts and Enforcement Act* de 2007 permettra aussi de compléter et d'aider à l'accomplissement de cet objectif.

Le programme pratique permettant de remplir cet objectif comprend, entre autres :

- La continuation de la feuille de route existante (*Compliance and Enforcement Services*) qui visait à une exécution immédiate des injonctions des tribunaux.
- Continuer à mettre en œuvre la feuille de route pénale pour 2012 (*Criminal Operation Blueprint*).

Des projets immobiliers modernes pour la justice afin de maximiser l'utilisation des ressources du gouvernement :

- Fermeture et regroupement de tribunaux.
- Inauguration de quatre nouveaux locaux.

Améliorer le service rendu :

L'objectif du *HMCS* est d'améliorer l'efficacité, le service rendu et le rapport qualité-prix de son activité. Il se veut être un service judiciaire fiable, stable et respecté, qui est suffisamment flexible pour répondre à l'évolution des besoins des consommateurs et aux demandes en mutation du système judiciaire. Le programme pratique permettant de remplir cet objectif comprend principalement une analyse des coûts

engendrés par le système et l'utilisation d'un ensemble de modèles financiers qui seront appliqués à l'administration des *magistrates' courts* comme des *Crown Courts*⁵¹.

Développer les tâches :

L'ensemble des personnels du *HMCS* est invité à contribuer, par l'efficacité et l'effectivité des opérations dans les cours. Les dirigeants, dans le domaine de la justice, sont invités à contribuer par leur expérience au développement des politiques judiciaires au niveau local, régional et national. Le souhait du *HMCS* est d'avoir un personnel bien formé et pleinement engagé qui soit flexible et capable de travailler dans un environnement qui change de plus en plus. Le programme pour parvenir à ce changement s'appuie sur un ensemble de mesures de formation et de programmes de gestion : techniques de management, techniques de direction⁵² ; encouragement à la performance par une progression plus rapide des agents les plus productifs, amélioration de la communication entre les dirigeants et les employés.

Le Tribunals Service : l'équivalent du HMC'S au niveau des tribunaux administratifs

Il existe un équivalent du HMC'S pour ce qui concerne l'administration des tribunaux administratifs faisant partie du système mis en place par le *Tribunals, Courts and Enforcement Act* (TCEA) de 2007. Il s'agit du *Tribunals Service* (TS).

Sa création a été recommandée par le rapport Legatt de 2001⁵³ (V. *infra*) pour être une agence d'exécution du Ministère de la justice (comme le *HMC's* pour le droit privé). Il a été créé en avril 2006 et est chargé d'établir une administration unifiée du *Tribunals system*.

V. <http://www.tribunals.gov.uk/>

Il administre les tribunaux qui relèvent du TCEA. Il leur fournit le support administratif pour fonctionner. Selon Fox Leueen, c'est le *Tribunals Service* qui est soumis à des indicateurs de performance⁵⁴. Ces indicateurs sont établis par le Ministère de la justice et l'Agence en consultation avec les autres ministères et au regard des priorités gouvernementales⁵⁵. Depuis avril 2008, le *Tribunals Service* est membre du *Access to Justice Group* comme le *HMCS*.

Extrait du Business Plan 2010-2011 du *Tribunals Service* :

But

Le but de ce document est de définir les objectifs et le plan d'action du *Tribunals Service* pour la période avril 2010 - Mars 2011. Il explique quels sont les objectifs pour cette période, et comment le *Tribunals Service* doit les atteindre avec quelles ressources disponibles. Il est destiné aux intervenants externes et aux usagers et définit des objectifs de haut niveau pour les agents du *Tribunals Service*.

Contexte

Le *Tribunals Service* fournit l'administration pour la plupart des tribunaux de l'administration centrale. Il supporte une structure judiciaire à deux niveaux dans laquelle la plupart des tribunaux fonctionnent maintenant.

Objectif principal

Les principaux objectifs du *Tribunals Service* sont les suivants:

- Fournir une administration souple et efficace des tribunaux;
- Promouvoir et protéger l'indépendance de la magistrature;
- Contribuer à l'amélioration de la qualité de la prise de décision au sein du gouvernement et
- Réformer le système de justice des tribunaux pour le bénéfice de ses usagers et du public au sens le plus large.

⁵¹ *HMCS Business Plan 2010-2011*, op. cit., pp. 16-17.

⁵² *Idem*, p. 18.

⁵³ CRAIG P., *Administrative law*, London Street & Maxwell, 2008, p. 261; V. <http://www.tribunals-review.org.uk/index.htm>

⁵⁴ Si tant est que l'on puisse faire une comparaison entre le Conseil pour la justice néerlandais et le *Tribunals Service*, il faut noter que le Conseil pour la justice néerlandais n'est pas « soumis » à des indicateurs de performance.

⁵⁵ Trois indicateurs clés de performance : la rapidité du service, la qualité du service au travers de la satisfaction des usagers et le montant des frais annuels, V. le rapport annuel du TS 2009-2010, p. 14. V. <http://www.tribunals.gov.uk/tribunals/publications/publications.htm>

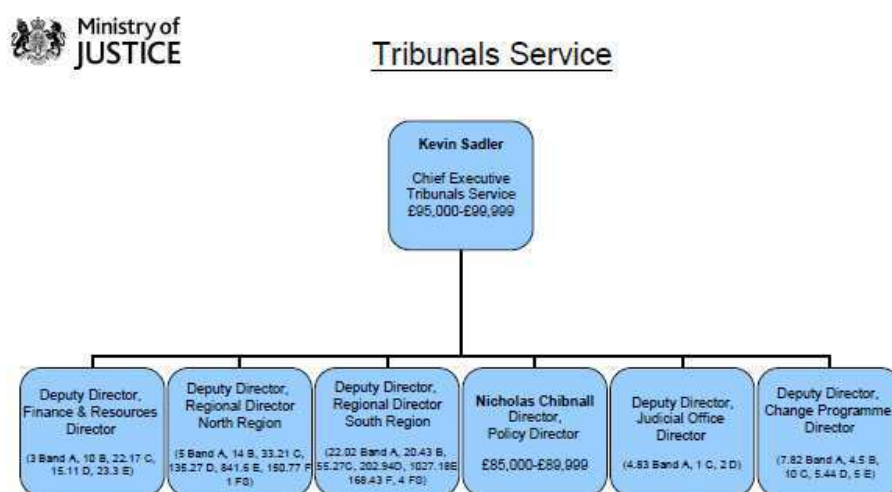
Vision

Nous visons à être une organisation moderne, axée sur le client qui offre d'excellentes performances en matière d'amélioration de la qualité de la prise de décision administrative et de solution rendue aux différends présentés devant les tribunaux.

Valeurs

Nos valeurs:

- Les clients - mettre nos clients au premier plan;
- Réussite - valoriser nos employés et leur contribution à la prestation de services;
- Leadership et travail d'équipe - donner aux personnes la liberté et le support pour réussir;
- Responsabilité personnelle – faire ce que nous avons promis et faire la différence, et
- la diversité – reconnaître que nous sommes tous différents.



This represents the organisation at 30 June 2010.
Statistics are taken from the Chrimson HR database. This is subject to the expected level of inaccuracy inherent in any large-scale administrative system.

4

Le rôle du Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC) : l'évaluation de la justice administrative

Il y a eu également, lors de cette réforme de 2007 (TCEA), la transformation du *Tribunals Council* en *Administrative Justice and Tribunals Council*.

Ce changement d'appellation traduit une volonté d'identification et de valorisation des *administrative tribunals*. Apparaît également la volonté de faire reconnaître l'existence d'une justice administrative en Angleterre. Ce conseil évalue la justice administrative anglaise (conçue de manière très large, V. *infra*) et fait des propositions d'amélioration de celle-ci⁵⁶.

Extrait du Strategic Plan 2010-2013 de l'*AJTC* :

NOTRE RÔLE STATUTAIRE

Les fonctions clés de l'*AJTC* telles que précisées dans le Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007 sont:

- faire des études sur le système de justice administrative et la plupart des tribunaux et enquêtes légales;
- conseiller les ministres sur le développement du système de justice administrative;
- présenter des propositions de modifications;
- faire des propositions de recherche.

⁵⁶ Il s'agit d'une évaluation de nature particulière, en tout cas différente de celle envisagée par les Pays-Bas ou la France (V. *infra*).

La loi prévoit également les compétences des comités écossais et gallois de l’AJTC pour remplir des fonctions conférées en vertu d’une disposition législative. L’AJTC a établi un protocole pour guider les relations entre lui-même et ses deux comités.

NOTRE BUT

Les décisions individuelles prises par le gouvernement et d’autres organismes publics impactent sur la vie quotidienne de chaque citoyen. Plus de la moitié d’un million de litiges parviennent chaque année à un tribunal ou à un médiateur. L’AJTC a été créé pour être une voix indépendante et faisant autorité dans le contrôle et l’amélioration de la façon dont les organismes publics prennent des décisions affectant les individus, de même qu’en matière de fonctionnement des mécanismes de recours, y compris des tribunaux. Nous sommes particulièrement bien placés pour examiner le système de justice administrative dans son ensemble - de la décision initiale concernant le citoyen à l’issue finale de toute plainte ou requête.

Notre but est donc de contribuer à rendre la justice administrative de plus en plus accessible, équitable et efficace par :

- l’exercice d’un rôle pivot dans le développement cohérent de principes et de bonnes pratiques;
- la promotion de la compréhension, l’apprentissage et l’amélioration continue;
- le fait de veiller à ce que les besoins des utilisateurs soient au centre des préoccupations. Notre travail sera axé sur les besoins des utilisateurs, avec un accent particulier sur la maximisation de l’accès et la satisfaction des clients, la minimisation des coûts, des délais et de la complexité.

NOS VALEURS

Les valeurs fondamentales que l’AJTC vise à promouvoir dans l’ensemble de ces travaux sont :

- Ouverture et transparence
- Équité et proportionnalité
- Impartialité et indépendance
- L’égalité d’accès à la justice

Concernant le Ministère de la justice lui-même, pour la période 2008-2011, il a quatre objectifs stratégiques à respecter (*Departmental Strategic Objectives, DSOs*) :

- Renforcement de la démocratie, des droits et des responsabilités (*DSO 1*)
- Fournir des méthodes équitables et simples pour les affaires civiles et familiales (*DSO 2*)
- Protéger le public et réduire la récidive (*DSO 3*)
- Une justice pénale plus effective, transparente et responsable vis-à-vis des victimes et du public.

I. La détermination des critères d’évaluation

A. La fixation des critères d’évaluation

92. Même s’il existe des délégations de pouvoirs locales, l’ensemble de nos interlocuteurs nous ont indiqué que les critères d’évaluation sont largement centralisés, ce dont attestent les indicateurs clés de performance et les indicateurs de soutien pour 2010-2011 produits par le *HMCS* et reproduits ci-dessous.

Ces indicateurs s’appliquent aux cours dépendant du *HMCS* qui précise dans le plan d’action publié en mars 2010 dont des extraits sont reproduits ci-dessus, que les indicateurs qu’il présente n’entendent pas et ne doivent pas être interprétés comme devant avoir un impact sur l’indépendance de la justice. Ils ne sont pas non plus contraignants à propos d’affaires individuelles, mais ont été établis à la lumière du budget prévu pour 2010-2011.

Business area	High level target Key Performance Indicator (KPI)	Other targets and measures Supporting Indicator (SI)	Target
Criminal Courts	KPI 1 – Crown Court – To commence at least 78% of cases within the following timescales in the Crown Court ⁵⁷ : • cases that are sent for trial within 26 weeks of sending ⁵⁸ ; • cases that are committed for trial within 16 weeks of committal ⁵⁹ ; • appeals within 14 weeks of the appeal being lodged; • cases that are committed for sentence within 10 weeks of committal.		78%
		Crown Court - Ineffective trial rate.	To maintain 09/10 performance
		Crown Court - Cracked trial rate ⁶⁰ .	No target set ⁶¹
		Crown Court - Effective trial rate.	No target set ⁶²
		Crown Court - Witnesses called within 2 hours ⁶³ .	60%
		Crown Court - Average witness waiting time.	2 hours and 30 minutes
		Crown Court - Juror utilisation - Juror sitting days as a proportion of the sum of attendance and non attendance days.	70%

⁵⁷ Performance against this KPI is used as a diagnostic measure to support the Government's Efficiency and Effectiveness measures required to achieve Public Service Agreement 24. There are four main types of case heard in the Crown Court. Some of the more serious offences can only be tried on indictment in the Crown Court and are immediately sent for trial from the magistrates' court to the Crown Court. Offences that could be heard either in the Crown Court or magistrates' court will first have a mode of trial hearing in the magistrates' court and if they are to be heard in the Crown Court are committed for trial. The Crown Court also hears appeals from magistrates' courts against conviction or sentence, and where the offence warrants it an offender who is found guilty in the magistrates' court can be committed for sentence to the Crown Court where the judge has greater sentencing powers. Because of the different nature of each of these types of cases we set different timeliness periods for when the Crown Court should have undertaken its first main hearing. This reflects the different amounts of time needed to complete the preparatory work leading up to that hearing. However, in a proportion of cases the needs of justice are such that even more time will be needed to prepare a case and to provide for this our target is that 78% of cases meet the timeliness period set.

⁵⁸ For trial cases we will also monitor the average waiting time for custody cases, bail cases and overall.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ The vast majority of cracked trials in the Crown Court and magistrates' courts are still effective outcomes because the defendant offers an acceptable guilty plea on the day of trial.

⁶¹ No target has been set against a limited number of measures. The HMCS Board will be advised of performance against these measures in the same way as for targeted KPIs and SIs in order to provide a full understanding of business performance. It will be for the Board to determine whether movements in performance against these measures require attention.

⁶² *Idem.*

⁶³ Performance against witness waiting targets are measured via biannual surveys in June and November.

Business area	High level target Key Performance Indicator (KPI)	Other targets and measures Supporting Indicator (SI)	Target
Criminal Courts	KPI 2 – Magistrates’ courts – Charged cases, average time from charge to disposal.		<6 weeks
		% of charged cases disposed of within 6 weeks.	No target set
		Magistrates’ courts - The average number of hearings per case.	2.25
		Magistrates’ courts - Ineffective trial rate	To maintain 09/10 performance
		Magistrates’ courts - Cracked trial rate	No target set
		Magistrates’ courts - Effective trial rate	
		Magistrates’ courts - Vacated trial rate	
		Magistrates’ courts - Witnesses called within one hour	60%
		Magistrates’ courts - Witnesses called within two hours	80%
		Magistrates’ courts - Average witness waiting time	1 hour and 30 minutes
	KPI 3 – Magistrates’ courts – Time taken to produce and send court results to police.		95% in 3 working days 100% in 6 working days
		Time taken from receipt of properly completed Rights to Representation applications to despatch of decision.	90% by COP ⁶⁴ 2nd working day 95% by COP 3rd working day 100% by COP 6th working day

Business area	High level target Key Performance Indicator (KPI)	Other targets and measures Supporting Indicator (SI)	Target
	KPI 4 – Payment rate for Financial Penalties ⁶⁵ .		85%
		Payment rate excluding administratively cancelled matters.	No target set
	KPI 5 – Percentage of all breached Community Penalties to be resolved within 25 days of the relevant failure to comply.		60%
		Community Penalty Breach Warrants executed within 20 working days for	75%

⁶⁴ Close of Play

⁶⁵ The payment rate is calculated by dividing the amount of fines collected in a year by the amount of fines imposed. The monies collected may relate to fines and other financial penalties imposed in that or earlier years.

Enforcement		adults and 10 working days for youths.	
		Community Penalty Breach Proceedings – average time from unacceptable failure to comply to resolution of the case.	35 working days
		Reduce the number of unresolved Community Penalty Breach cases over 35 working days old.	Local targets

Business area	High level target Key Performance Indicator (KPI)	Other targets and measures Supporting Indicator (SI)	Target
Customer Service	KPI 9 – The ‘very satisfied’ element of the HMCS court user survey be maintained at or above the year 2 (2007-08) survey baseline of 41%.		41%
		Regional Measure: Each Region to satisfied’ survey maintain their ‘very results at or above their 2009-10 Regional baseline.	Local Regional baseline targets
		Customer Service Unit (CSU) - proportion of complaints responded to in 15 working days.	90%
		Area offices - proportion of complaints responded to in 10 working days ⁶⁶ .	90%
		Courts - proportion of complaints responded to in 10 working days.	90%

Business area	High level target Key Performance Indicator (KPI)	Other targets and measures Supporting Indicator (SI)	Target
	KPI 6 – Increase the proportion of defended small claims that are completed otherwise than by a court hearing.		65%
		The proportion of defended fast and multi-track cases that are completed otherwise than by a hearing.	87%
	KPI 7 – Increase the proportion of defended small claims that are completed (from receipt to final		70%

⁶⁶ From 1 April 2010, HMCS will be reducing its complaint handling tiers from three tiers to two by removing the Area Directors Offices tier. This will be phased in over the next twelve months.

Civil	hearing) within 30 weeks.		
		The proportion of defended fast track cases that are completed (from allocation to final hearing) within 30 weeks.	78%
		The proportion of defended multi track cases that are completed (from allocation to final hearing) within 50 weeks.	78%
Family	KPI 8 – Percentage of care and supervision cases that achieve a final outcome for the child within 30, 50 and 80 weeks		26% within 30 weeks 66% within 50 weeks 92% within 80 weeks
		To increase the proportion of Family Proceedings Court cases completed within 30, 50 and 80 weeks.	35% within 30 weeks 75% within 50 weeks 95% within 80 weeks
		To increase the proportion of Care Centre cases completed within 30, 50 and 80 weeks.	20% within 30 weeks 60% within 50 weeks 90% within 80 weeks

93. Ces indicateurs ne rendent cependant pas compte de l'ensemble des indicateurs existant en Angleterre afin d'évaluer le système judiciaire. Il existe en effet, dans le champ de la justice pénale, une distinction entre les indicateurs utilisés pour évaluer les tribunaux et ceux sur lesquels se fonde le *CPS*.

Le *CPS* se compose de quarante-deux zones géographiques opérationnelles, chacune gérée par un *Chief Crown Prosecutor* et un *Area Business Manager*. Il existe un cadre national pour la gestion des performances dans chaque zone géographique du *CPS* afin de fournir une assurance que les objectifs de travail du *CPS* sont bien atteints.

Les zones géographiques du *CPS* sont évaluées sur le fondement de quinze points clés et d'un certain nombre d'aspects secondaires. Le détail des rapports de performances font l'objet d'accords trimestriels (même si certains indicateurs sont contrôlés de manière plus fréquente) avec environ la moitié des quarante-deux zones sur la base d'un roulement. Chaque trimestre, à peu près quatorze de ces zones envoient des représentants assister à une réunion avec le *Director of Public Prosecutions*, le directeur du *CPS* et le président du directoire pour le développement des affaires afin d'évaluer les performances de chaque zone, de soutenir les accomplissements stratégiques et de partager les bonnes pratiques. Un résumé synthétique de la performance par zone au regard des quinze points clés répertoriés est publié chaque trimestre.

Exemple du 5 décembre 2005 tiré d'une note technique publiée par le CPS à propos de son efficacité⁶⁷ :

Workstream 2	Productive time
Activity	Efficiency savings improved use of IT systems and improved utilisation of staff.
Approach	Productive time efficiency savings through: <ul style="list-style-type: none"> • The implementation of the Compass CMS (Case Management System) • Police/CPS joint administration of criminal case files in co-located Trial Units and Criminal Justice Units • Increased utilisation of Designated Caseworkers (DCWs) and Higher Court Advocates (HCAs).
Measurement	Compass CMS is a national information technology solution for tracking, managing and recording caseload information. Savings will come from: <ul style="list-style-type: none"> • Improved processes - saving costs in staff time through general tasks taking less time to complete • Ending the use of legacy systems - allowing payments for licences, support and other related costs to cease • Reduced reliance on paper based information - allowing documentation to be send and reviewed electronically, thereby saving costs. <p>Co-location streamlines administrative effort in preparing cases for court and reduces costs and is measured by the number of cases dealt with through co-located units.</p> <p>HCAs are experienced lawyers who regularly present cases in the Crown Court and other Higher Courts. DCWs are experienced and well-trained caseworkers who regularly present cases in the Magistrates' Courts. Greater use of HCAs and DCWs in place of external advocates will improve value for money, service delivery and provide efficiencies in case briefing and case preparation. Where external advocates are more costly than internal staff, a cost saving is realised for every court session that is covered by internal staff.</p>
Balancing quality measures	Quality measures include: <ul style="list-style-type: none"> • Improved case management • Reduced duplication of effort • Improved case outcomes.
Monitoring	Measurements are tracked by Areas and maintained via Compass CMS.
Data sources	All data is retained centrally on Compass CMS.
Quality and validation	Data is recorded at source by the relevant Area office. All data is then centrally reviewed by the appropriate project board.
Baselines	2001 - 2004.

94. Concernant les *tribunals*, il est impossible d'avoir une vision globale de la fixation de critères d'évaluation par l'ensemble des ministères. En effet, malgré la réforme de 2007, un grand nombre de tribunaux administratifs n'est pas intégré au système élaboré par le TCEA et l'administration dépend encore du ministère qui l'a créé. La complexité et la diversité des tribunaux britanniques viennent du fait que ces juridictions peuvent être créées par n'importe quelle autorité et pas uniquement par la loi, comme en France (le questionnaire rempli par Fox Leueen). L'analyse ne concerne ici les tribunaux relevant du *Tribunals Service*.

⁶⁷ http://www.cps.gov.uk/publications/performance/efficiencytechnotes_051205.html

Les critères d'évaluation du *Tribunals Service* (TS) sont fixés au cours de négociations avec le *Lord Chancellor* et les autres ministères.

Le *TCE Act* s.39 impose au *Lord Chancellor* d'assurer un système efficace et efficient d'administration des *tribunals*⁶⁸.

C'est aussi le *Lord Chancellor* qui prévoit le personnel, l'équipement des tribunaux qui sont concernés par le système de 2007⁶⁹. Pour les tribunaux en dehors du système de 2007, ce sont les ministères dont ils dépendent.

Le *Tribunals Service* voit son action encadrée par des indicateurs de performance. Il y en a 3 principaux : rapidité de la prise de décision, la qualité du service rendu et la réduction des coûts.

Pour mesurer la rapidité du service (1^{er} KPI – *Key Performance Indicator*), l'évaluation est basée sur une série d'indicateurs de performance pour chaque tribunal qui sont appréciés au regard d'une période de traitement d'une requête ou d'une plainte : de la réception à l'audience ou à la solution⁷⁰. C'est à partir de ces différents indicateurs qu'est établi celui de l'indicateur clé. Pour 2009-2010, l'objectif associé au 1^{er} KPI (indicateur clé) était « 75% des demandes traitées dans le délai fixé ». Il n'a pas été atteint en 2009-2010 puisque le résultat est de 50% (moins qu'en 2008-2009, où il était de 69%, et moins qu'en 2007-2008, où il était de 75%)⁷¹.

L'agence n'a pas atteint son objectif. En revanche, les petits tribunaux les ont individuellement atteints (ce sont les deux gros : *Employment Tribunals* et *Social Security and Child Support tribunal*, du fait de l'augmentation très importante des réclamations, qui n'ont pas réussi à atteindre leur objectif et ont fait diminuer l'indicateur global).

Pour mesurer la satisfaction vis-à-vis du service (2^e KPI), l'évaluation utilise un indicateur dérivé d'enquêtes usagers périodiques. L'objectif de satisfaction pour 2009-2010 était fixé à 72 %, il a été quasiment atteint (71,4%)⁷².

Pour évaluer le montant des frais courants annuels (3^e KPI), il est utilisé un indicateur qui s'attache à la réduction annuelle des frais d'exploitation, excluant la restructuration⁷³, ajusté à la charge de travail et à l'inflation. L'indicateur de performance pour 2009-2010 était « réduire annuellement les frais d'exploitation du *Tribunals Service* de manière réelle » (sans tenir compte de l'effet inflationniste)⁷⁴. Le *Business Plan* 2009-2010 engageait l'agence à économiser 12,1 millions de livres. Ils ont réussi à économiser plus⁷⁵.

Tribunals Service	Key Performance Indicator (KPI)	Other targets and measures Supporting Indicator (SI)	Target
	KPI 1 – Speed of service		75% of tribunal applications are dealt with within target time

⁶⁸ CRAIG P. *Administrative law*, London Street & Maxwell, 2008, p. 278.

⁶⁹ CRAIG P. *Administrative law*, London Street & Maxwell, 2008, p. 278.

⁷⁰ En matière de droit d'asile, le *Tribunals Service* a fixé le délai de six semaines pour rendre une décision à partir de l'introduction du recours, Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, p. 15.

⁷¹ Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, p. 14.

⁷² Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, p. 16.

⁷³ Par restructuration, il faut vraisemblablement comprendre : le coût lié à la fusion de certains tribunaux administratifs dans le nouveau « *Tribunal sytem* ».

⁷⁴ Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, p. 16.

⁷⁵ Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, p. 30.

	KPI 2 – Customers' perception of our service		72% of customers are satisfied with the service received
	KPI 3 – Controlling running costs		Reduce annually operating costs in real terms

Le *HMCS* comme le *TS* sont des agences d'exécution⁷⁶ et qu'elles sont évaluées sur les résultats obtenus en comparaison avec les objectifs fixés.

B. Les caractéristiques des critères d'évaluation

95. En Angleterre et au Pays de Galles, l'évaluation du fonctionnement du système judiciaire a pour objectif de considérer l'efficacité, l'effectivité et les aspects économiques du système dans une perspective managériale.

Selon Richard Crowley (*CPS* en chef du comté de Cambridge), en ce qui concerne le *CPS*, l'objectif est d'assurer que les membres du public obtiennent un bon rapport qualité-prix dans le domaine des plaidoiries, du rendu des décisions et de l'obtention de justes résultats. C'est le *HMCPSP* – *Her Majesty's Crown Prosecution Service Inspectorate* – qui est un corps indépendant d'inspecteurs du *CPS* qui assure cette fonction et qui, d'après Richard Crowley, serait le premier corps indépendant au monde à assurer la qualité d'une autorité de poursuite. Son objectif est d'améliorer la qualité de la justice par le biais d'inspections indépendantes et de l'évaluation des services de poursuite afin, de ce fait, d'améliorer leur efficacité et leur efficience.

La question de l'intégration des coûts au sein des critères d'évaluation du système a par ailleurs été abordée avec nos interlocuteurs. Il ressort des entretiens menés que les coûts commencent à peine à être intégrés dans la gestion du système judiciaire et il ne semble pas possible de dire à l'heure actuelle qu'ils font partie du processus d'évaluation.

Concernant les cours, l'entretien mené au *HMCS* a permis de dégager quelques tendances en termes de budget annuel des juridictions : le budget est établi depuis peu (*a priori* 2009) sur le coût par cas, auquel s'ajoutent le nombre d'heures estimées par affaire et le nombre de personnes mobilisées. Cette équation doit permettre d'établir aujourd'hui le budget des tribunaux anglais (au moins ceux dépendants du *HMCS* : *county courts*, *crown courts* et *magistrates' courts*). Le but de ce système est de rationaliser le temps et l'argent dépensé pour chaque cas (passer moins de temps par cas) et de prévoir le budget annuel des juridictions, ce à quoi s'ajoute une pression en vue d'une plus grande efficacité.

Concrètement, le budget alloué aux procédures, est octroyé de manière centrale et repose largement sur l'utilisation d'une formule de coût fondé sur l'activité, qui prend en compte la charge de travail de la période de trente-six mois en cours. Le budget alloué reflète donc l'historique de l'activité récente. On notera toutefois que la question des personnes chargées des estimations n'a pas trouvé de réponse claire. Des fluctuations à

⁷⁶ Sur les agences d'exécution, V. Alasdair S. Roberts, « Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan », *Public Administration Review*, nov-déc. 1997, Vol. 57, n°. 6, pp. 465-478.

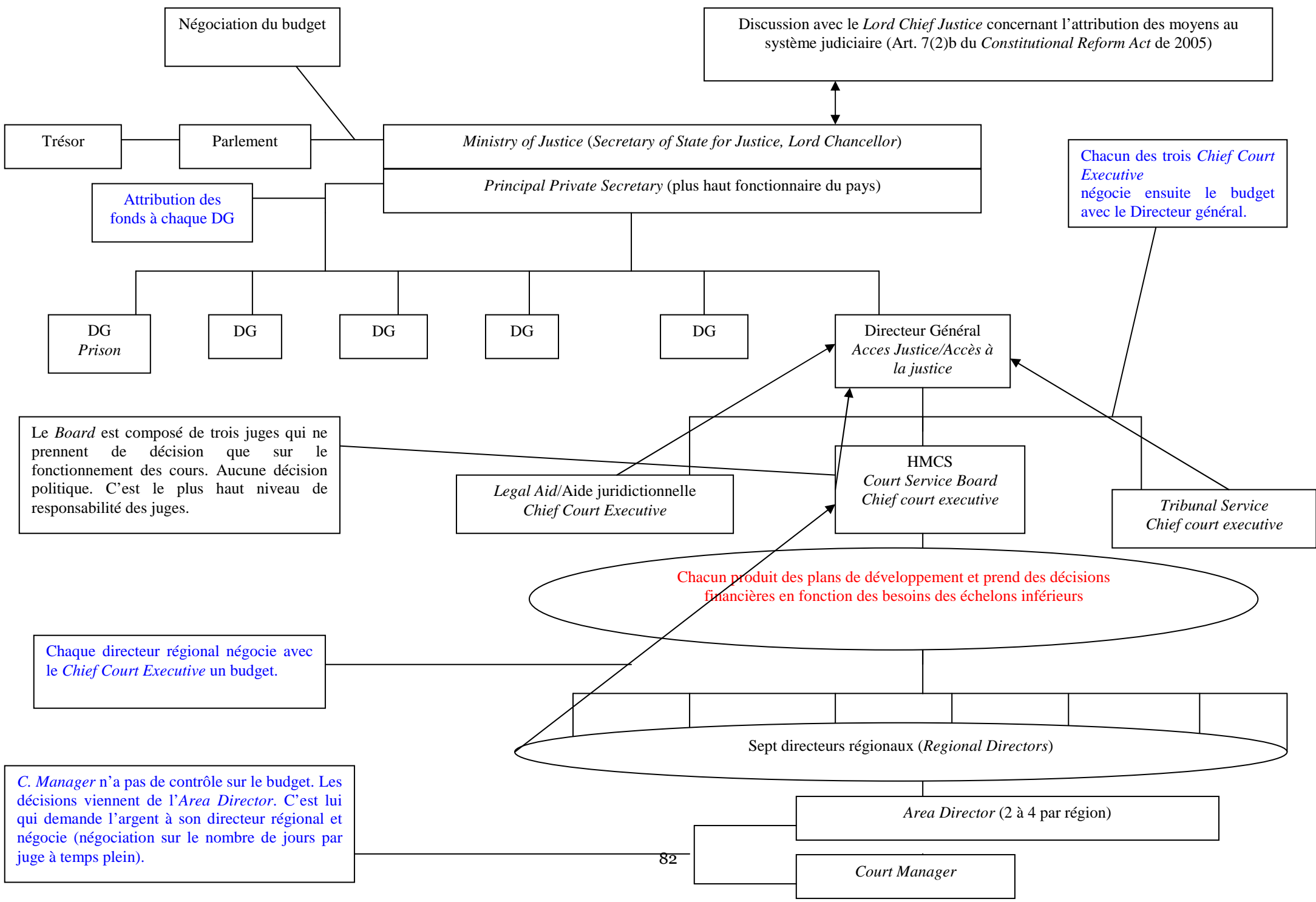
court terme dans la charge de travail peuvent donc signifier une baisse ou une hausse dans le budget, tempérée par l'utilisation d'un modèle opérant sur la période de trente-six mois en cours. Ce tableau est complété par des allocations discrétionnaires et des allocations spécifiques pour des initiatives ou des projets particuliers (*Funding for New Initiative*) qui se formalise par une rallonge d'argent distribué à tous les CPS du pays pour des projets particuliers. Cela revient à rajouter une ligne budgétaire pour un délai limité à la durée du projet pour laquelle la somme varie en fonction du projet.

Il semble cependant, comme nous l'a expliqué John Stacey du *Ministry of Justice*, que le calcul consistant à considérer les dépenses de l'année passée et à calculer la charge de travail à venir afin de déterminer le budget nécessaire pour chaque service soit encore du domaine de l'idéal. En réalité, il existe une enveloppe globale qui provient du haut de la hiérarchie et c'est localement que l'on demande aux cours d'accomplir la même mission que par le passé avec moins d'argent. Il nous a également précisé que les juges ne sont jamais impliqués dans les questions budgétaires.

Le *Code for Crown Prosecutors* est silencieux sur le point de savoir si les dépenses engagées sur la preuve pourraient être un facteur d'engagement des poursuites. Selon le procureur général du comté de Cambridge, le bon sens impose à un procureur de ne pas investir des sommes importantes dans la poursuite d'infractions communes mais, à l'inverse, une infraction sérieuse ne devrait pas être négligée en raison d'un manque de moyens.

Nos entretiens ont révélé que le respect ou non des prévisions budgétaires n'est pas susceptible d'entraîner de réelles conséquences, si ce n'est une réorganisation des postes budgétaires en fonction des besoins. En théorie, si la dépense est moindre au budget prévu, l'argent doit être rendu par les cours, mais c'est une hypothèse d'école, l'argent étant toujours dépensé. S'il y a dépassement, ce qui semble également être rare, il semble que la rallonge soit faite et qu'il y ait ensuite une réévaluation des besoins pour l'année à venir. Il faudra cependant considérer les prochains exercices afin d'examiner ce qu'il en est avec le système prévisionnel par cas. De plus, un processus est prévu en cas de demande de fonds supplémentaires en cours d'année, même si le gestionnaire demandeur doit justifier sa requête et négocier la rallonge qu'il demande. Dans ce cas, John Stacey nous a expliqué lors de notre entretien que les cours disposent de peu de marge car de nombreuses lignes budgétaires sont fixes. C'est le « *area director* » qui a le pouvoir de décision. Il dispose d'un budget à l'année, mais également d'une réserve budgétaire qu'il peut distribuer en cas de besoin. Il existe dans ce domaine une grande fongibilité puisque le « *area director* » peut couper dans le budget d'une cour pour donner des fonds à une autre.

Schéma présentant la manière dont le budget est discuté :



Police et budget :

La police est aujourd'hui amenée à faire des choix quant aux dépenses qu'elle engage en matière de preuve. Selon Rob Needle (*Superintendent*, Cambridge), elle ne devrait pas, mais – de manière réaliste – elle le fait. Plus précisément, ils observent le budget : le traitement de la preuve dépend du moment de l'année (sachant que les budgets vont d'avril à avril). Autre exemple de choix pouvant être fait : en matière d'ADN, le budget va dépendre de la gravité de l'affaire. S'ils ont un suspect en garde à vue, ils utilisent la voie rapide (12 à 24 heures). Sinon, la voie lente est privilégiée (3 semaines).

En termes de preuves, les questions très techniques peuvent être externalisées. Pour les questions de routine (empreintes digitales, vidéosurveillance, etc.) le traitement se fait en interne. Dans l'avenir, l'un des projets est de regrouper les laboratoires pour rationaliser les coûts.

Ces choix sont opérés sur le fondement d'instructions nationales du *Home Office* pour les Commissariats. Une fois par mois, un compte rendu sur le budget a lieu, fait par le *superintendent* au *Chief constable*. Ces questions incluent également le *business manager*.

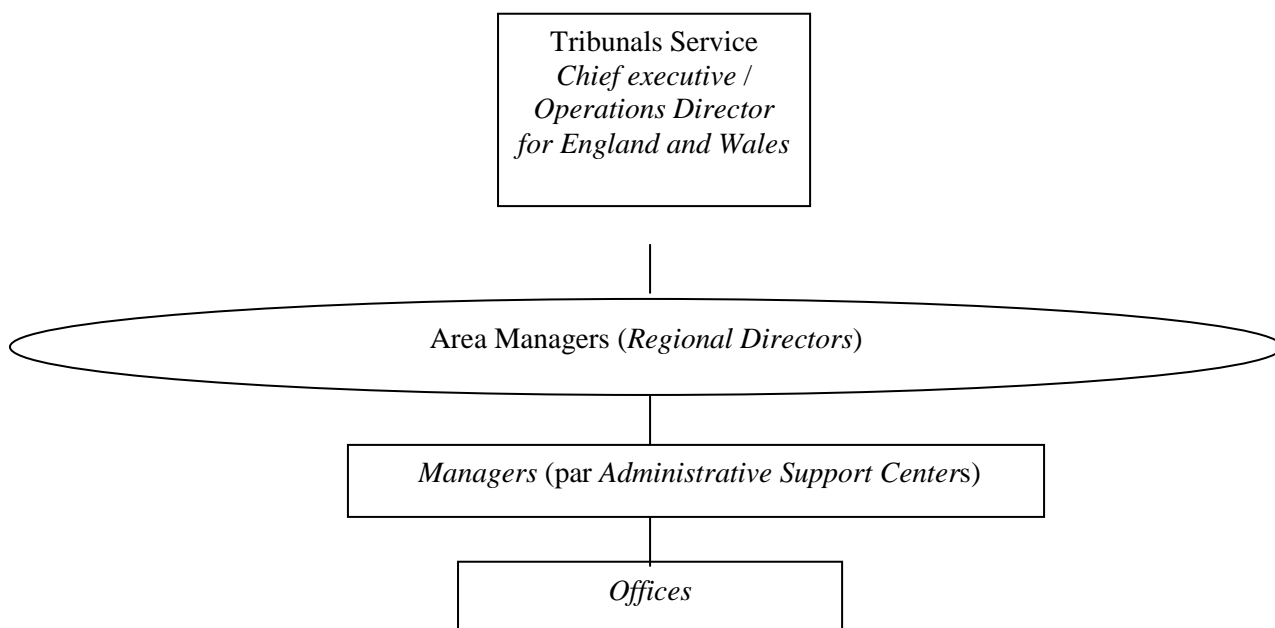
La décision sur les budgets :

- le budget est décidé en fonction du budget de l'année précédente. On le pondère par les nouveaux postes budgétaires et par une inflation de 6% par an sur les 4 ans à venir.
- Le budget est ventilé selon les priorités gouvernementales mais il y a une marge de manœuvre laissée au *Chief constable* et au *Chief executive board*.

Les méthodes de rationalisation :

- on a tendance à réduire le nombre de policiers en utilisant ces derniers uniquement autour des tâches de police judiciaire (externalisation de la partie administrative, du gardiennage des cellules de garde à vue)
- on utilise une ligne téléphonique hotline dédiée à l'interprétariat (depuis le commissariat ou depuis la rue) plutôt que de faire venir un interprète. De même, recours à des fascicules pré traduits.

96. Au niveau du *Tribunals Service*, la négociation du budget se fait avec la Direction Générale *Access to Justice*, comme le *HMCS*. Ensuite la répartition est régionale puisqu'il y a des centres de gestion déléguée du *TS*. La déconcentration administrative n'est pas parallèle à la présence des tribunaux sur le terrain. En effet, le système à deux degrés institué depuis 2007 ne signifie pas qu'il y a au niveau local un *First-tier* et un *Upper tribunal* par région, ni que cela corresponde au découpage administratif. Il y a des Offices de telle ou telle chambre qui dépendent d'un *Administrative support center* situé à un échelon local plus large.



II. La mise en œuvre des critères d'évaluation

A. La mise en œuvre générale

97. En Angleterre et au Pays de Galles, la mise en œuvre des critères d'évaluation semble dépendre des juridictions, mais la question de l'évaluation du système suscitant toujours une réticence dans les cours qui mettent en avant leur indépendance, il est difficile d'avoir une vision limpide du système.

En pratique, pour l'évaluation des *magistrates' courts*, il semble que ce soit le *HMCS* qui détienne le pouvoir. Au contraire, les *Crown Courts* dont l'activité représente 5% des affaires criminelles, ont leur propre système et sont très attachés à leur indépendance, même s'ils dépendent du *HMCS*. Le pouvoir du *Resident Judge* est donc très important pour les programmes d'efficacité qui sont souvent locaux. Pour ce qui est des *County Courts*, aucune information n'a pu être trouvée, mais étant donné leur fonctionnement très similaire à celui des *Crown Courts*, il est imaginable que le pouvoir du *Resident Judge* est également très important.

De même que pour la fixation des critères, il est impossible d'avoir une vision globale de la mise en œuvre de critères d'évaluation des *tribunals* par l'ensemble des ministères. L'analyse ne concerne ici que la mise en œuvre de critères d'évaluation au niveau des tribunaux relevant du *Tribunals Service (TS)*.

Dans le rapport annuel 2009-2010 du TS, il est indiqué que le rapport a été présenté au Parlement comme le lui impose la Section 39(3) du *Tribunals, Courts and Enforcement Act* de 2007 et que les « comptes » ont été rendus à la Chambre des Communes ainsi que l'impose la Section 7 du *Government Resources and Accounts Act 2000*.

Pour ce qui est de l'évaluation du *Tribunals Service* :

En 2009-2010, les plaintes reçues par le *TS* étaient au nombre de 800 000, soit 25% de plus qu'en 2008-2009. L'agence a augmenté le rendement de 15% et la productivité d'environ 10%⁷⁷. L'objectif de rendre les décisions dans le délai fixé par l'indicateur n'a néanmoins pas été respecté au regard du nombre de plaintes observé. En revanche, la qualité du service rendu ne s'est pas détériorée et l'objectif de réduire les coûts a été rempli⁷⁸.

En effet, dans la section 4 du rapport annuel 2009-2010 intitulée « Nos ressources et infrastructures », est présentée en 1^{er} lieu l'évaluation de l'efficacité (le *TS* explique comment il est parvenu à faire des économies notamment en matière immobilière), en 2^d lieu, est affirmé le nécessaire développement des *IT* afin de faire des économies dans l'avenir. Le *TS* est en train d'essayer d'uniformiser les applications utilisées afin de sécuriser et de simplifier les échanges au sein de son système juridictionnel. En 3^e lieu, le rapport fait état de l'action du *Tribunals Service* en matière de domaine immobilier et précise notamment la collaboration importante à ce niveau entre le *HMCS* et le *TS* (les deux agences s'entraident afin d'occuper intelligemment leurs biens immobiliers). En 4^e lieu, le rapport analyse le rôle du personnel. Une augmentation de 7% du personnel a été réalisée, ce qui a soutenu l'activité du *TS*. Est également calculée et précisée la moyenne des jours d'absence par personne dans l'année. Elle est comparée avec l'objectif fixé pour l'année (7,5 jours)⁷⁹. Les managers à tout niveau sont responsables pour gérer le taux de présence et ont un objectif de réduction du niveau d'absence dans leurs équipes, tout en développant une culture qui encourage les personnes à être au

⁷⁷ Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, p. 3.

⁷⁸ *Idem*.

⁷⁹ *Idem*, p. 32.

travail⁸⁰. Ils sont soutenus par le réseau « Champions Présence et Bien-être ». Enfin, est évoqué le fait que, en accord avec le *Senior President* et l'*AJTC*, les frais de justice ont augmenté pour la première fois en 2009 et qu'à l'automne 2010, la possibilité d'une autre augmentation sera évaluée⁸¹.

Pour ce qui est de l'évaluation effectuée par le *Tribunals Service* :

Le *TS* évalue le fonctionnement des tribunaux globalement à l'occasion du rapport rendu annuellement au Lord Chancellor.

B. L'utilisation des enquêtes de satisfaction

98. Nos interlocuteurs au *MoJ* nous ont indiqué qu'il existe en Angleterre et au Pays de Galles un large panel d'enquêtes de satisfaction.

Il existe en pratique des enquêtes à destination des usagers des cours (*court users*)⁸², ainsi que des professionnels de la justice. On ne parle cependant pas d'enquête pour ces derniers, mais de questionnaire que le *HMCS* envoie tous les ans aux juges (*staffing engagement survey*). Des enquêtes peuvent également être menées par des « clients mystères ».

A titre d'exemple sont ici reproduits des extraits de l'enquête qualité (*HM Courts Service Court User Survey 2008-2009*) publiée par le *MoJ* (*Statistics bulletin*) le 15 octobre 2009⁸³ :



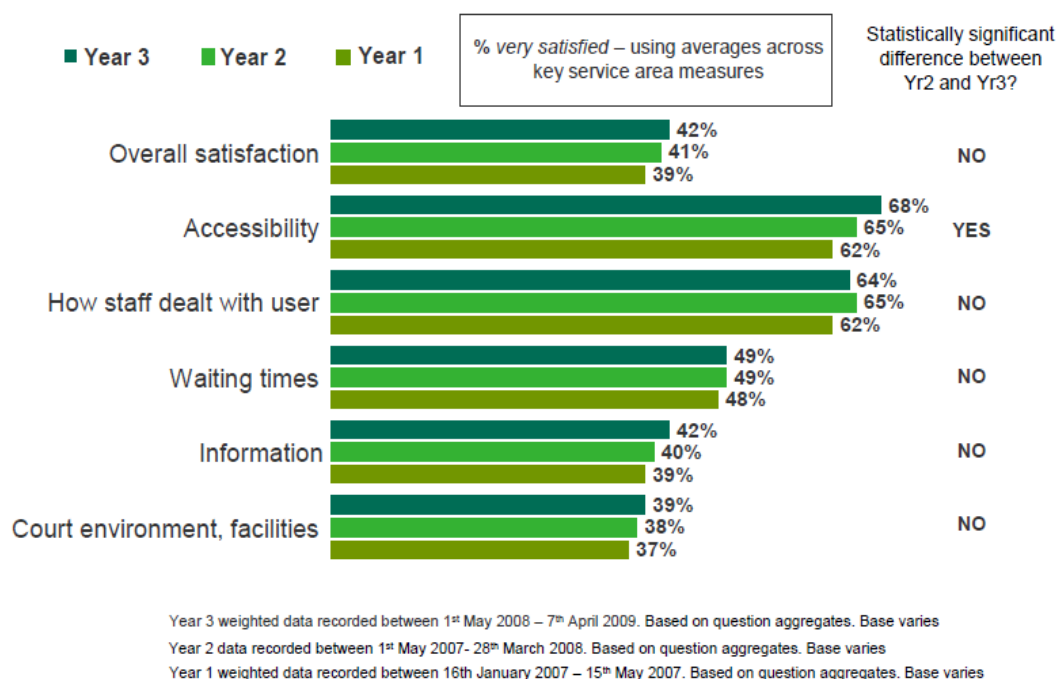
⁸⁰ Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, p. 32.

⁸¹ Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, p. 33-34.

⁸² Ces enquêtes sont disponibles sur <http://www.justice.gov.uk/publications/hmcsusersurvey.htm>.

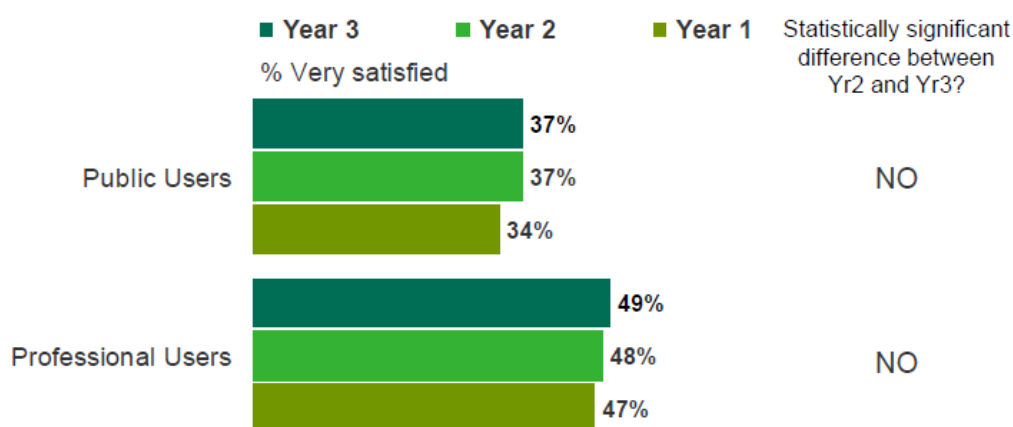
⁸³ L'enquête est reproduite en annexe (Annexe V).

Overall performance in key service areas



Public versus Professional Users

Disregarding the outcome of your visit, or the result of your case, how satisfied or dissatisfied are you generally with your experience today?



Year 3 data recorded between 1st May 2008 and 7th April 2009; Base: 12,761
 Year 2 data recorded between 1st May 2007 - 28th March 2008; Base: 11,400
 Year 1 data recorded between 16th January – 15th May 2007; Base: 5,069

En outre, il existe un large panel d'enquêtes de satisfaction destinées aux témoins et aux victimes menées au sein des tribunaux, mais dont seulement une partie est publique⁸⁴. Nos

⁸⁴ Elles sont accessibles sur http://www.cjsonline.gov.uk/whats_new/20_5_2010.html.

entretiens ont cependant permis d'apprendre, concernant les enquêtes non publiées, *Witness and Victim Internal Survey*, que 71 à 82% des personnes interrogées ont, selon ces enquêtes, confiance dans la justice. Selon John Stacey (*Head of International Development for Court Administration, Ministry of Justice*), ces enquêtes locales ont un coût élevé.

La police mène également des enquêtes de satisfaction. La principale enquête de satisfaction et de confiance à l'encontre de la police est celle utilisée par le *British Crime Survey*⁸⁵. Il s'agit d'une enquête nationale menée sur des personnes ayant une expérience criminelle ou de comportement anti-social. Elle inclut des questions sur la satisfaction et la confiance. Cette enquête est conduite de manière annuelle et comprend les réponses d'au moins 1.000 répondants provenant des quarante-trois forces de police d'Angleterre et du Pays de Galles. Les personnes interrogées peuvent ou non avoir eu un contact avec la police durant la dernière année.

Les forces de police conduisent également des enquêtes sur les victimes de collisions entre véhicules (*Road Traffic Collisions – RTCs*) et de certaines catégories d'infractions, afin de jauger leur niveau de satisfaction concernant différents aspects de leur expérience avec les services de maintien de l'ordre⁸⁶.

Au niveau du *Tribunals Service*, des enquêtes de satisfaction sont également envoyées aux usagers comme au personnel attaché au service.

L'enquête de satisfaction auprès des usagers est l'un des critères qui permet au TS d'évaluer s'il a atteint ses objectifs.

Il est lui-même évalué comme employeur par ses agents chaque année par le biais d'un questionnaire⁸⁷. En 2008, 55% du staff a répondu à l'enquête. En 2009, le taux de réponse était de 79%. Le questionnaire étant perçu comme trop général, pour le prochain questionnaire (2010), ils essaieront de le rédiger de façon à ce qu'il puisse être discuté localement⁸⁸.

D'après nos correspondants, des enquêtes de satisfaction sont également réalisées au niveau des tribunaux.

Exemple de questionnaire⁸⁹ :

Q48e : How easy was the Tribunal Service's website for you to use?

Base: All respondents with visual impairment, difficulty with English or learning difficulty visiting Tribunals Service website

	<u>Customers</u> (6)
Very easy	1
Fairly easy	2
Neither/nor	0
Fairly difficult	0
Very	0

⁸⁵ <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/bcs1.html>

⁸⁶ La copie de l'une de ces enquêtes est reproduite en annexe (annexe VIII).

⁸⁷ Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Services*, p. 39.

⁸⁸ *Idem*, p. 39.

⁸⁹ Extrait du document : 2008/9 *Tribunals Service Customer Satisfaction Survey*, Appendice Bxlv, réalisé par FDS. V. en annexe pour davantage d'exemples.

difficult	
Don't know	3

C. Le cas de la justice judiciaire

1. Les points communs au procès pénal⁹⁰ et au procès civil⁹¹

a. Concernant la démarche qualité : l'existence de tribunaux labellisés

99. Il n'existe pas, en Angleterre et au Pays de Galles, de système de qualité formalisé de la même manière qu'aux Pays-Bas, même si un certain nombre de documents du *HMCS* montre que les critères que nous classons dans la qualité existent, au moins pour partie : conditions d'accueil, délais, coûts, etc.

Il existe dans ce sens des tribunaux labellisés. Ils étaient par le passé inscrits sous la dénomination « *charter mark* », qui est depuis devenue le « service consommateurs Excellence » (« *customer excellence service* »). Ce dernier est un large plan gouvernemental⁹², dépendant du secrétariat général du gouvernement (*Cabinet Office*), qui est optionnel pour les cours. A travers ce plan, le gouvernement veut des services publics pour tous qui fonctionnent de façon efficace, effective, excellente, équitable et démocratique – le citoyen doit être, toujours et partout, au cœur de la fourniture des services publics. Avec cet objectif en tête, le « service consommateurs Excellence » a été développé afin d'offrir aux services publics un outil concret afin de pouvoir effectuer des changements en faveur du client dans leur organisation.

La base de cet outil est constituée par la norme fixée dans le « service consommateurs Excellence ». Cette norme teste en profondeur les zones dont la recherche a montré qu'elles étaient une priorité pour les consommateurs. Elle se focalise particulièrement sur le rendu du service, la chronologie du service, l'information, le professionnalisme et l'attitude des employés. L'accent est aussi mis sur une meilleure connaissance de qui sont les clients, la compréhension de l'expérience des utilisateurs, et sur une évaluation conséquente de la satisfaction par rapport au service rendu.

Le « service consommateurs Excellence » est conçu pour opérer à trois niveaux distincts :

1) L'amélioration permanente. Le « service consommateurs Excellence » permet à des organisations d'évaluer leurs capacités en utilisant l'outil d'auto-évaluation qu'il met en ligne, en lien avec une fourniture de service focalisée sur le client. Il s'agit d'identifier les zones d'amélioration possible et les méthodes pour ce faire.

2) Le développement des talents. Il permet également à des individus et des équipes, au sein de l'organisation, d'explorer et d'acquérir de nouveaux talents dans le domaine de la focalisation sur le client et de l'engagement du client, ce qui permet d'augmenter sa capacité à fournir des services améliorés.

3) La validation de ses réalisations. Il permet, enfin, à des organisations de solliciter l'accréditation officielle de la norme qu'il définit, de démontrer leur compétence, d'identifier les domaines clés dans lesquels elles peuvent se développer et de célébrer leurs succès.

⁹⁰ La notion de « procès pénal » doit être entendue comme s'étendant de l'enquête à l'exécution des peines.

⁹¹ La notion de « procès civil » doit être entendue comme s'étendant de la saisine de la juridiction compétente à l'exécution de la décision rendue par le juge.

⁹² Voir à ce sujet le lien suivant : <http://www.cse.cabinetoffice.gov.uk/homeCSE.do>

Les standards retenus s'organisent autour de cinq critères que le « service consommateurs Excellence » définit de la manière suivante sur son site :

1) Connaissance des clients :

Identifier effectivement vos clients, les consulter d'une façon concrète et efficace, et mesurer de façon efficace les effets de votre service sont des aspects essentiels de notre approche. Il ne s'agit pas simplement de collecter des informations, il s'agit d'être capable d'utiliser cette information.

2) La culture de l'organisation :

C'est un défi pour une organisation de construire et de maintenir un état d'esprit vraiment centré sur le client. Pour créer et conforter cela, il faut que toute l'organisation s'y engage, du décideur aux employés de base.

3) Information et accès :

Les clients accordent de la valeur aux informations correctes et complètes qui sont données ou rendues disponibles par le canal le plus accessible pour eux. Donner la première place à votre client peut être un pas important vers un système de communications plus efficace.

4) Fourniture :

La façon dont vous atteignez vos objectifs, les conséquences que cela a pour vos clients et la façon dont les problèmes sont gérés peuvent conditionner le succès de votre organisation. Ecouter les opinions de vos clients sur le service que vous offrez peut être tout aussi important que d'atteindre vos objectifs clés. Les commentaires, les retours d'expérience et les plaintes des consommateurs peuvent vous aider à faire des ajustements vitaux quant à la manière dont votre organisation fonctionne, qui peuvent aider à ce que le service soit mieux accompli.

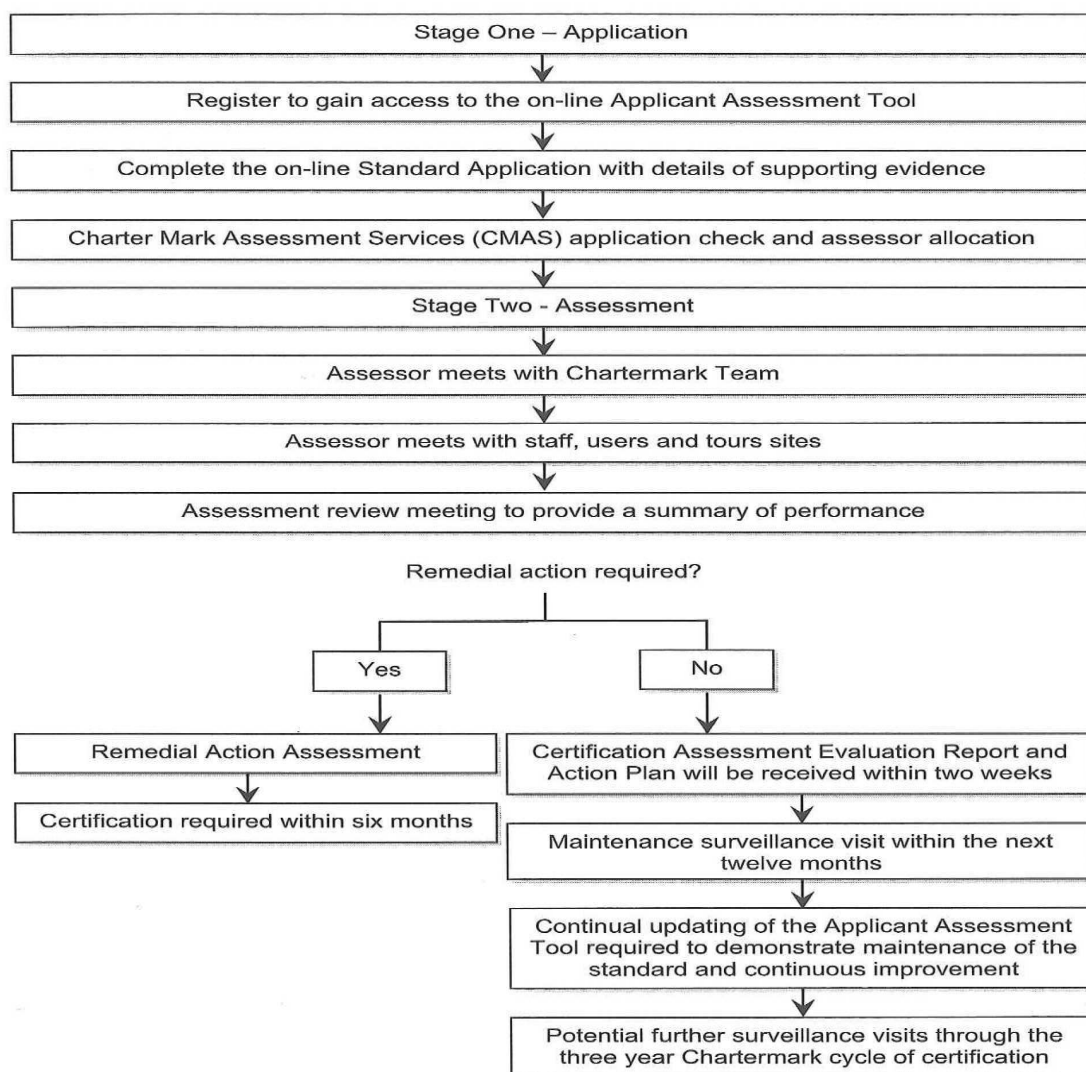
5) Bonne gestion du temps et qualité du service :

La promptitude du contact initial et le respect de calendriers ayant fait l'objet d'un accord préalable sont cruciaux pour la satisfaction des consommateurs. Cependant, la rapidité peut être obtenue au détriment de la qualité. C'est pourquoi la question de la bonne gestion du temps doit se combiner avec la qualité du service afin d'assurer les meilleurs résultats possibles pour les clients.

La mise en œuvre de ce système de qualité est vérifiée par des visiteurs qui se rendent dans un certain nombre de cours qui ont été identifiées à cet effet. L'évaluation comprend l'examen d'un certain nombre de documents, des observations (l'évaluateur fait le tour du site et les aspects importants du service doivent lui être présentés), des recherches *via* des sites internet, des discussions avec les clients, le personnel et les partenaires du *HMCS* avec lesquels il échange pendant le service. La majorité des vérifications se fait sur place. Le visiteur souhaite voir le niveau de qualité général du service au sein de la zone et s'assurer que la cour répond localement aux besoins et priorités. L'évaluation est structurée par une rencontre initiale entre l'évaluateur et l'équipe chargée de mettre en place la charte de qualité. L'évaluateur décrit son processus d'évaluation, les outils qu'il utilise et la manière dont il calcule la note qu'il mettra à la cour et se met d'accord avec ses hôtes sur le programme de la journée d'évaluation. Il fait un état des lieux général du service avec eux.

Une rencontre de *debriefing* est ensuite organisée. L'évaluateur travaille sur les performances de la zone retenue au regard des critères de qualité. Les éléments nécessitant des améliorations doivent être identifiés. Un résumé des performances réalisées au regard des standards du *Charter Mark* doit être fourni. *Feedback opportunity*. Les étapes suivantes doivent, enfin, être soulignées. L'évaluateur informe ses interlocuteurs des recommandations qu'il fera à l'organe de certification et les confirme sous dix jours (ouvrables).

CHARTERMARK PROCESS



b. Concernant les mesures d'administration de la justice

100. Il existe en Angleterre et au Pays de Galles des mesures d'administration dans la justice pénale comme civile qui jouent sur l'organisation des juridictions et sur la répartition des dossiers qui leur sont soumis.

L'organisation des juridictions :

L'Angleterre et le Pays de Galles disposent d'un ensemble de cours généralistes, ce sont les juges qui peuvent avoir des spécialisations.

Concernant les systèmes civil et pénal, chaque type de juridictions semble avoir une organisation propre. La seule constante évidente est la présence d'un juge ou d'un groupe de juges à sa tête, ainsi que d'un gestionnaire. Cette dernière fonction existe depuis de nombreuses années, ce qu'atteste l'un des juges rencontré Patrick O'Brien, qui a précisé lors de notre entretien qu'au cours de ses quarante-trois années de carrière dans le monde de la justice, il les avait toujours connus.

Il existe une autre constante liée au fait qu'il y a en Angleterre une concentration des lieux de jugement. Ce sont les juges qui se déplacent. Etant donné l'absence de constitution dans le système anglais, les juges ne voient pas inscrit le principe d'immobilité dans un texte d'une force supérieure. Les procédures de mobilité des juges d'une cour à l'autre sont le fruit d'une négociation informelle entre les juges et les chefs de cours. Par ailleurs, comme aux Pays-Bas, la nomination d'un juge sur un poste fixe n'empêche pas un transfert temporaire vers une autre cour sans que cela ne contrevienne au principe de sécurité quant au poste occupé par un juge une fois celui-ci nommé.

Chaque cour dispose d'une part de discrétion afin de mettre en œuvre des pratiques locales dans son fonctionnement. Il en ressort que plus il y a d'usages locaux, plus important est le rôle du chef de juridiction dans le domaine de la protection de l'impartialité et de l'indépendance judiciaires.

La nomination d'un juge dans une cour se fait une fois pour toute. La décision revient, depuis la réforme de 2005, à la commission indépendante de nomination des juges – *Judicial Appointments Commission* – et non plus au *Lord Chancellor* avec le chef de cour⁹³. Toutefois, les juges sont rarement à plein temps en Angleterre et au Pays de Galles. Le système fonctionne plutôt sur la programmation de leur travail sur six mois et repose donc plus sur la disponibilité des juges que sur la charge de travail.

De plus, dans les juridictions il y a à la fois des juges sédentaires qui sont reconnus compétents dans différentes matières selon qu'ils ont le « ticket », autrement dit la spécialisation, ou non pour celles-ci. Il y a aussi des juges qui viennent juger des affaires, soit parce que la juridiction est surchargée, soit parce qu'il s'agit d'affaires particulières. Le transfert temporaire d'un juge vers une juridiction se fait par la négociation, évoquée précédemment, entre le juge concerné et le chef de cour sur la base du système du ticket. Par exemple, devant le *Crown Court*, le « *Resident Judge* », qui est le chef de la juridiction, peut décider qu'il est bon qu'un dossier, peut-être parce qu'il a une forte connotation locale, bénéficie d'un regard extérieur, celui du *High court judge*⁹⁴. Il fait alors une recommandation dans ce sens. Certaines affaires complexes (*high profile case*), celles impliquant des infractions de classe 1⁹⁵, doivent également être jugées par un *high court judge*. Pour les affaires plus

⁹³ Le processus de nomination des juges sera décrit en introduction à la partie sur l'évaluation individuelle des juges.

⁹⁴ Le *High court judge* est un juge de circuit (il y a sept circuits, ou régions, en Angleterre et au Pays-de-Galles, chacun composé de deux juges, sauf celui du sud qui en compte quatre). Ce juge est un juge qui travaille à mi-temps au *Royal Courts* à Londres dans des domaines divers tels que la cour administrative, les affaires criminelles, les droits de l'homme, les affaires civiles, mais pas au *chancery* pour lequel il faut une formation particulière. Le reste du temps, il se déplace dans son circuit avec son assistant afin de juger les affaires complexes ou sensibles.

⁹⁵ Aux termes des *Directions by the Lord Chief Justice for the Classification of the Business of the Crown Court and Allocation to Crown Court Centres*, une classification a été établie en quatre classes afin de répartir les affaires en vue d'un procès devant le Crown Court :

Class 1 : (1) Misprision of treason and treason felony. (2) Murder. (3) Genocide. (4) Torture, hostage-taking and offences under the War Crimes Act 1991 (5) An offence under the Official Secrets Acts. (6) Soliciting, incitement, attempt or conspiracy to commit any of the above offences.

Class 2 : (1) Manslaughter. (2) Infanticide. (3) Child destruction. (4) Abortion (section 58 of the Offences against the Person Act 1861). (5) Rape (6) Sexual intercourse with a girl under 13. (7) Incest with girl under 13. (8) Sedition (9) An offence under section 1 of the Geneva Conventions Act 1957 (10) Mutiny (11) Piracy (12) Soliciting, incitement, attempt or conspiracy to commit any of the above offences.

Class 3 : (1) All offences triable only on indictment other than those in Classes 1, 2 and 4; and (2) Soliciting, incitement, attempt or conspiracy to commit any of the above offences.

Class 4 : (1) Wounding or causing grievous bodily harm with intent (section 18 of the Offences against the Person Act 1861). (2) Robbery or assault with intent to rob (section 8 of the Theft Act 1968). (3) Soliciting, incitement or attempt to commit any of the above offences. (4) Conspiracy at common law, or conspiracy to commit any offence other than those included in Classes 1, 2 and 3. (5) All offences which are triable either way.

classiques, il existe des *circuit judges* spécialisés selon le système du ticket préalablement évoqué (civil, pénal, famille). Ces juges sont obligés de pratiquer un certain nombre de semaines annuellement dans chaque domaine où ils ont un ticket. Cela peut les conduire, en cas de besoin, à se déplacer dans une autre cours que celle où ils travaillent habituellement.

Outre la manière dont les juges sont répartis au sein des juridictions, nos entretiens ont révélés qu'il n'y a pas, en Angleterre, de système de chambre au sens où cela est entendu en France, mais il semble qu'il existe tout de même des divisions au sein de certaines juridictions. Ainsi, le *Court of Appeal* et le *High Court* sont-ils formellement divisés : le premier dispose d'une division civile et d'une division pénale et le second du *Queen's Bench Division*, *Chancery Division* and *Family Division*. Ces divisions sont légalement prévues, mais à l'intérieur de chaque division du *High Court* existe des sous-divisions liées à des arrangements issus des cours supérieures. C'est le cas, par exemple du *Technology and Construction Court* qui est une sous-division du *Queen's Bench Division* chargée des litiges liés aux immeubles. Dans les juridictions inférieures ayant une charge de travail élevée, il arrive que l'organisation soit clonée sur celle des cours supérieures afin de permettre la tenue de plusieurs audiences en même temps pour juguler le nombre des dossiers. Ces arrangements sont laissés à la discrétion des chefs de cour qui ont une flexibilité reconnue qui doit être négociée avec le *HM Court Service* qui gère les cours civiles et pénales.

A l'intérieur de cette organisation, la commission indépendante de nomination des juges, en consultation avec les chefs de secteur (*heads of divisions*), qui sont au nombre de cinq le *Lord Chief Justice*, le *Master of the Rolls*, le *President of the Queen's Bench Division*, le *President of the Family Division* et le *Chancellor of the High Court*, nomme les responsables, pendant que le juge responsable localement (*president judge*), avec les gestionnaires de cours, décide de la répartition des juges dans les différentes unités qu'ils sont susceptibles d'avoir créées pour pallier la charge de travail.

La répartition des dossiers soumis aux juridictions :

Préalablement à tout développement sur la répartition des dossiers au sein des juridictions outre-Manche, il est important de préciser que la règle du *Ius de non evocando*, de droit au juge naturel, n'existe pas en Angleterre et au Pays de galles. L'idée d'un « shopping » des juges ne semble pas être un problème.

La règle en Angleterre est que toute infraction peut être entendue par toute juridiction. Le *Lord Chancellor* peut cependant prendre des directives pour s'assurer que le fonctionnement des cours est efficace. Il peut donc indiquer la manière dont les dossiers doivent être répartis entre les différentes cours.

Traditionnellement, dans le domaine pénal, les affaires criminelles sont entendues par la cour ayant juridiction sur l'aire géographique où l'infraction a été commise, mais il arrive que le *Lord Chancellor* décide qu'au regard du dossier une affaire ne doit pas être entendue dans une zone géographique en raison des répercussions qu'un procès pourrait avoir. Dans le domaine civil, le tribunal compétent est habituellement celui du défendeur.

Une fois le dossier attribué à un tribunal, la répartition des affaires est réalisée par un fonctionnaire, le gestionnaire ou l'un de ses subordonnés, sous le contrôle du chef de juridiction. Ce contrôle est apparu plus ou moins formel selon la personnalité du juge et la gravité de l'affaire en cause. Le travail est souvent réalisé en commun. S'il existe des règles quant à la répartition des dossiers, il semble que l'adéquation entre ces dernières et la pratique soit faible.

Le choix s'opère d'abord en fonction de la disponibilité des juges, mais également en lien avec la localité et la compétence (système du *ticket* évoqué ci-dessus). Un échange informel de dossiers entre juges est possible. Il en ressort que ce n'est pas la continuité judiciaire qui prime mais l'efficacité. Pour ce qui est de la répartition des dossiers au sein du *Royal Court of Justice*, Master Leslie, que nous avons rencontré, nous a expliqué que cette répartition se fait sur la base d'une rotation ne laissant place à aucun choix. Une fois qu'un dossier lui est attribué, il gère lui-même son emploi du temps par le biais d'un agenda informatique.

En outre, un juge peut de lui-même se récuser en cas de risque de partialité dans une affaire et ce, que ce soit devant le *Crown Court* ou le *magistrates' court*. Un avocat peut aussi demander à ce qu'un juge ne soit pas saisi d'une affaire. Le fondement des récusations se trouve dans la loi, mais dépend également de pratiques informelles. Néanmoins, contrairement à ce qu'il en est dans nombre de systèmes, il n'existe pas de liste détaillée de circonstances dans lesquelles les juges sont supposés se récuser ou être récusé par les parties. De plus, seuls les *law Lords* (qui sont en voie de disparition après la réforme de 2005) étaient formellement obligés de publier leurs activités extérieures et leurs intérêts financiers. Pour les autres, il s'agit d'une pratique relevant de l'auto-régulation.

En Angleterre et au Pays de Galles, l'enrôlement des affaires est une responsabilité et une fonction judiciaire qui consiste à s'assurer que l'ensemble des dossiers sont renvoyés en audience ou en procès conformément aux intérêts de la justice, que les ressources du système judiciaire sont déployées de manière aussi efficace que possible et qu'ils sont en adéquation avec les besoins des victimes ; des témoins de la poursuite comme de ceux de la défense, que les dossiers sont entendus par les juges appropriés dans le délai le plus court.

C'est un document particulier, la section 14 du *Crown Court Manual* datant de 2005 qui donne aux juges, travaillant avec le *HMCS*, la responsabilité de décider de l'allocation des dossiers devant certaines cours particulières et de renvoyer ces dossiers devant certains juges particuliers.

Il en ressort les règles suivantes :

- Le *Presiding Judge* d'un circuit a l'entière responsabilité pour l'enrôlement des affaires de son *Circuit/Region*. Certains dossiers soumis au *Crown Court* doivent être soumis au *Presiding Judge* pour instruction. Le *Presiding Judge* est assisté par un coordinateur (*Regional Listing co-ordinateur*).
- Au sein du *Crown Court*, le *Resident Judge*, sous la supervision du *Presiding Judge*, est responsable de l'enrôlement dans son *Crown Court*. Il est également chargé de déterminer le document régissant les pratiques locales dans ce domaine (*Listing Practice*), de prioriser les besoins entre les dossiers et de décider à quelle date un dossier est inscrit au rôle et devant quel juge.

Le *Listing Officer* du *Crown Court*, qui est un fonctionnaire, est responsable des tâches quotidiennes d'élaboration des listes sous la direction du *Resident Judge*. Le *Listing Officer* a, dans chaque cour, l'une des fonctions les plus importantes en ce qu'il participe au fonctionnement efficace de cette cour et plus largement à l'efficacité de l'administration de la justice. Il doit pour ce faire suivre les politiques d'enrôlement établies par les juges, ce qui revient en pratique à confier le cas au premier juge qui a le temps nécessaire et qui dispose du « *ticket* » nécessaire.

- Au sein des *magistrates' courts*, les membres « judiciaires » du *Justice Issues Group* de chaque zone géographique sont responsables du document établissant les pratiques d'enrôlement pour la zone. La gestion quotidienne relève ensuite de la responsabilité du *Justices Clerk* aidé du *Listing Officer*.

Concrètement, lorsqu'ils établissent le *Listing Practice*, le *Resident Judge* et les membres « judiciaires » du *Justice Issue Group* doivent, en plus de l'ensemble des obligations s'imposant à eux, respecter quelques principes supplémentaires : prendre en compte les besoins des victimes et des témoins ; s'assurer que les procès se tiennent opportunément afin que la justice ne souffre pas de retard ; fournir, avec certitude, et/ou autant à l'avance que possible, quant à la date du procès ; s'assurer qu'un juge ou une cour *ad hoc* sont disponibles pour juger chaque dossier, lorsque cela est souhaitable, permettant une continuité judiciaire ; prendre en compte la situation du défendeur, qu'il soit en prison ou libre ; faire émerger un équilibre dans l'utilisation des ressources, porter une part d'attention à la correcte utilisation des salles d'audience et fournir un délai adéquat de lecture aux juges dans les cas longs ; prendre en compte les mesures de sécurité particulières nécessaires aux délinquants à haut risque ; prendre en compte l'impact des différentes politiques, cibles et initiatives.

Cependant, même si l'ensemble de ces principes est pris en compte, la pratique variera entre les différentes cours en fonction du nombre de salles d'audience ; de la localisation ; de la charge de travail ; du nombre disponible d'avocats et de juristes ; de la proximité du centre pénitentiaire ; de l'environnement géographique et des facilités de transports ; du taux effectif de procès, en tenant compte de la possibilité de procès « *cracked* »⁹⁶, « *ineffective* »⁹⁷, ou que le procès soit annulé, retiré du rôle (« *vacated* »). Des réunions périodiques ont lieu au sujet des procès annulé afin de les dénombrer et d'en discuter pour essayer d'en trouver les raisons et de modifier ensuite de manière appropriée les *Listing Practice*⁹⁸.

En tout état de cause, certaines instances locales peuvent être consultées lors de l'établissement des *Listing Practice*, par exemple, les *Local Criminal Justice Boards*⁹⁹. De même, dans l'optique de leur révision, des réunions périodiques ont lieu entre le *Resident Judge* ou les représentants du *Justices Issues Group* (conseillers juridiques) et les usagers des cours : représentants du procureur local ou autres services de la justice pénale, ainsi que de la défense. Si le barreau peut être informé du processus de répartition des affaires, en cas de désaccord, il ne peut toutefois faire que des suggestions pour leur modification, et uniquement devant les cours ordinaires. En réalité, il semble que le mode de répartition des dossiers soit peu transparent en ce que, malgré les possibles consultations, il n'est communiqué ni aux parties ni au grand public.

En matière pénale, dans l'optique du procès, les documents sont préparés par le CPS. M. Justice Saunders (juge au *High court* et juge de circuit) nous a fait remarquer lors de notre entretien que la préparation du dossier dans le système judiciaire anglais est très peu performante. Il est en ce sens suivi par le professeur John Bell. Lors de notre entretien, le professeur Bell a ainsi indiqué qu'avec le nouveau système de gestion du dossier, la préparation du dossier est parfois plus difficile à gérer qu'auparavant¹⁰⁰. Les raisons sont au moins au nombre de deux : l'estimation temporelle sur laquelle se fonde le nouveau système ne permet pas de prendre en compte les imprévus. Il arrive donc non exceptionnellement qu'il y

⁹⁶ Le défendeur reconnaît les faits au dernier moment, et il n'y a donc pas lieu que le procès se tienne.

⁹⁷ L'une ou l'autre des parties n'a pas rempli l'une de ses obligations, et le procès ne peut donc pas se tenir.

⁹⁸ J. Flood, A. Whyte, R. Banadar, J. Webb, « Case Assignment in English Courts », in P. Langbroek, M. Fabri, *The Right Judge for each Case*, Intersentia, Metro, 2007, p. 155.

⁹⁹ Localement, les quarante-deux *Local Criminal Justice Boards* (LCJBs) coordonnent l'activité et partagent la responsabilité quant à la délivrance de la justice pénale dans leur zone géographique. Ces bureaux regroupent des cadres dirigeants des services du CJS afin de coordonner l'activité et de partager la responsabilité de la délivrance de la justice à un niveau local.

¹⁰⁰ Il existe depuis 2004 un *Criminal Case Management Framework* qui place le problème de la gestion des dossiers au centre de la réforme du système judiciaire pénal. Il a été consolidé en 2005 par l'adoption de règles de procédure pénale (*Criminal Procedure Rules*) qui ont introduit de nouvelles règles de gestion des dossiers. Elles sont dans le même esprit que les *Civil Procedure Rules* qui existent depuis 1999.

ait des surprises à l'audience. L'affaire arrive plus rapidement à cette étape du procès mais moins bien préparée, ce qui est susceptible d'entraîner des audiences plus longues ou, au contraire, de voir des affaires « tomber » car une partie plaide finalement coupable. L'affaire étant jugée sur « rendez-vous », aucune autre affaire ne peut être entendue en remplacement et du temps est perdu. Nicky Padfield confirme ce point de vue. En tant que juge, elle a parfois été confrontée à l'attente car les affaires qu'elle devait juger tombaient juste avant l'audience.

La bonne préparation du dossier paraît en définitive beaucoup reposer sur le travail de l'avocat, mais en tout cas à l'évidence pas du juge qui semble prendre connaissance des affaires qu'il va juger le jour même ou dans un délai très bref.

Au regard de l'ensemble de ces mesures, il semble qu'en Angleterre la prévention des préjugés judiciaires et des traitements inégaux des juges par les chefs de juridictions passent apparemment par des règles évidentes par elles-mêmes et internalisées par les services judiciaires.

2. Les spécificités propres au procès civil et au procès pénal

a. Le procès pénal : des spécificités réduites à la démarche qualité

La charte des témoins :

101. La charte des témoins (*witness charter*¹⁰¹) a pour vocation d'informer les membres du public sur la manière dont il peut s'attendre à être traité au sein du système judiciaire, d'une part, par la police s'ils sont témoins d'un crime ou d'un incident et par les autres services du système judiciaire et les juristes s'il leur est demandé d'apporter des preuves pour la poursuite ou la défense devant une cour criminelle.

Elle établit aussi le niveau d'aide et de soutien que peut s'attendre à recevoir un membre du public à chaque étape du processus pénal de la part de tout service ou juriste impliqués. Les standards de service qu'elle établit s'applique à tous les témoins sans considération de leur qualité ou non de victime. Les victimes disposent, en plus de ces standards minima de droits régis par le *Code of Practice for Victims of Crime*. Contrairement à ce code, la charte des témoins n'a pas de valeur légale et des contraintes peuvent empêcher les différents services engagés de fournir le service annoncé.

En pratique, la Charte des témoins s'applique au témoin entendu comme la personne qui, dans une enquête, aide à s'assurer que la justice est rendue en venant témoigner, selon les cas, pour la défense ou pour la poursuite. La Charte des témoins prévoit des standards visant à apporter un certain nombre d'attentions au témoin. D'abord, elle prévoit un traitement équitable. Dans ce sens, le témoin doit être traité de manière juste et respectueuses quant à ses besoins, indépendamment de sa race, sa religion, son milieu social, son sexe, son âge, ses orientations sexuelles ou toute incapacité. Ensuite, dans le cas de la dénonciation d'une infraction, la charte prévoit qu'il doit être facile de rapporter une infraction ou tout autre incident et, lorsque le témoin le fait, que son rapport soit traité efficacement. Par ailleurs, au moment de sa déposition, le témoin vulnérable ou intimidé doit être identifié et il doit lui être demandé s'il souhaite une aide particulière. Lors de la déposition, la personne qui reçoit les informations doit évaluer simplement les besoins du témoin et lui demander son avis sur les mesures qui pourraient l'aider. En outre, lorsqu'une déposition est demandée à un témoin, les personnes qui la reçoivent doivent s'arranger pour qu'elle soit reçue le plus rapidement possible et à un moment qui lui convient. Elles s'assurent uniquement que c'est un

¹⁰¹ La version complète du *Witness Charter* est disponible sur le site du *Criminal Justice System* : [en ligne], www.cjsonline.gov.uk.

enregistrement fidèle. Enfin, lorsqu'un témoin fait une déposition, il est informé de ce qui se passe ensuite dans la procédure.

Par ailleurs, une information à l'avance de la date du procès, ainsi que tout changement le concernant est donnée au témoin, l'objectif étant de s'assurer que le témoin se rend devant la cour pour témoigner. A ce sujet, des informations lui sont données sur ce qui se passe devant la cour afin de l'aider à témoigner. Des détails pratiques sont également donnés aux témoins sur la salle d'audience dans laquelle il témoignera et il lui est possible de visiter la cour avant le procès.

Le jour de l'audience, le témoin peut se faire accompagner d'une personne. Il peut aussi recevoir une aide pratique et psychologique avant et pendant le procès de la part du *Witness Service* et d'autres services de soutien. Elle dispose de toutes les informations concernant le plan de la cour, le lieu et l'heure à laquelle son affaire va être entendue. Des mesures sont prises afin de la protéger dans la cour, ce qui implique, lorsque cela est possible, de séparer les témoins de l'accusation et de la défense. De plus, les juristes impliqués se présentent au témoin, lorsque cela est possible, le jour de l'audience et font en sorte de répondre à toute question pratique du témoin. Celui-ci attend dans une zone propre et confortable et, dans la mesure du possible, pas plus d'une heure devant le *magistrates' court* et de deux heures devant le *Crown Court*. Si l'attente est plus longue, le témoin est informé régulièrement de l'avancée de l'audience.

Dans la salle d'audience, des mesures sont prises dans l'hypothèse où le témoin présente des spécificités médicales ou incapacité. La charte prévoit que toute mesure particulière accordée par la cour est disponible. Enfin, en cas de problème de traduction ou de communication, le recours à un interprète ou à une personne sachant signer est prévu. Par ailleurs, il est prévu que le témoin puisse utiliser le libre saint de sa religion pour prêter serment et il peut choisir d'« affirmer » qu'il promet de dire toute la vérité. L'ensemble des besoins du témoin seront respectés dans la box des témoins. Le *CJS* conteste tout contre-interrogatoire (*cross-examination*) inapproprié.

Un certain nombre d'engagement sont, enfin, pris concernant l'après procès. D'abord, le témoin est informé de l'issue du procès et de tout appel contre la condamnation ou contre la peine. Il est prévu d'apporter un soutien supplémentaire au témoin en cas de besoin une fois le procès terminé. Le *CJS* lui indique encore la manière de demander la prise en charge de ses dépenses pour les coûts des déplacements ou les pertes de salaires, lorsque le témoin y a droit. Enfin, en cas de mécontentement du témoin quant au niveau du service qu'il a reçu, le *CJS* lui indique la manière de se plaindre.

Le programme *Criminal Justice Simple Speedy Summary (CJSSS)* :

102. Le *CJSSS* s'applique aux *magistrates' courts* et dont le but est de réduire les délais et le nombre d'audiences dans une affaire. Le *CJSSS* a été mis en place à la suite du rapport « *Delivering Simple Speedy Summary Justice* » publié en juillet 2006 par le gouvernement¹⁰². Ce rapport a consisté en un examen croisé par plusieurs services de dossiers pénaux entendus devant le *magistrates' court*. La conclusion générale fut que les dossiers prenaient trop de temps et nécessitaient de trop nombreuses audiences.

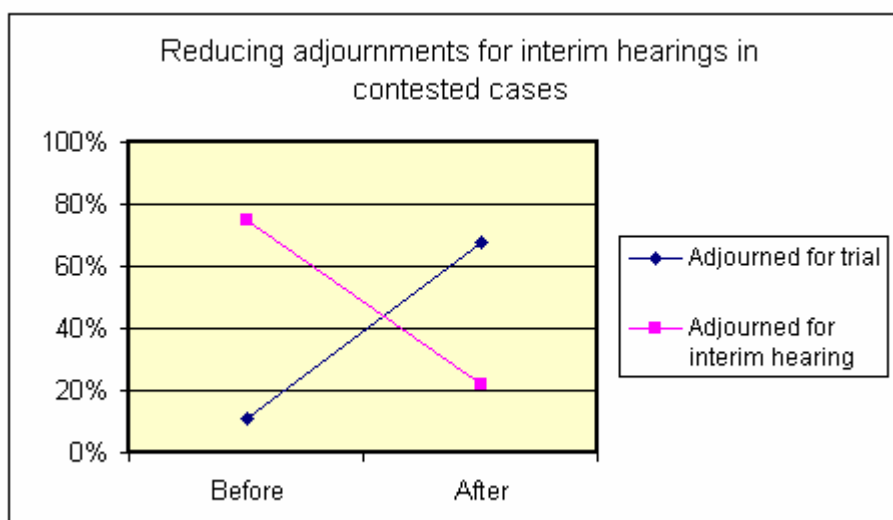
Le programme original du *CJSSS* a maintenant été absorbé par le *Criminal Case Management Framework* (3^{ème} édition). Il s'agit d'un guide à destination de l'ensemble des participants à une procédure, qui n'a pas en tant que tel force de loi. Son objectif est d'apporter une aide à la préparation et à la conduite du dossier en accord avec les *Criminal Procedure*

¹⁰² Ce rapport est consultable sur http://www.cjsonline.gov.uk/the_cjs/whats_new/news-3417.html.

Rules, chaque cas devant être mené à son terme de manière rapide et dans le respect de l'équité procédurale.

Le but du *CJSSS* est de changer les mentalités au sein des *magistrates' courts* afin que les gens ne travaillent pas mieux mais dans l'optique du bien-être du système et non pas parce que les choses leur sont demandées par leur supérieur. Le but est que les personnels intègrent la notion de justice et le concept de système. Il y a eu un transfert direct des objectifs poursuivis par le *CJSSS* et des cibles retenues pour les *magistrates' courts*, chaque tribunal rédigeant des rapports sur le temps qu'il lui faut pour traiter une affaire et sur le nombre d'auditions tenues pour chacune d'entre elles¹⁰³.

Concrètement, l'objectif de *CJSSS* était de réorganiser la gestion dans les *magistrates' courts* et, pour ce faire, réduire le nombre d'audiences par dossier et de conclure les dossiers dans un temps plus rapide. Afin de remplir ces objectifs, il fut établi que l'ensemble des services concernés par un dossier devrait être impliqué si on souhaitait obtenir des changements. De manière centrale, le projet reconnaissait le besoin d'impliquer à la fois le système judiciaire et la défense dans le procès, ainsi que la police, le *CPS* et les tribunaux.



Chiffres tirés de HMCS, *Delivering Simple, Speedy, Summary Justice: An evaluation of the magistrates' courts tests*, 2007

A la suite de quatre expérimentations-pilotes (Thames, Camberwell, Coventry et West Cumbria) menés en 2007-2008, un ensemble de principes à suivre furent imaginés :

1. Améliorer la préparation du dossier de l'inculpation à la première audience. Concrètement, cela signifie qu'un dossier débouche sur une inculpation dès que celle-ci est prête à être menée, et la création d'un dossier papier afin de donner suffisamment d'informations au *CPS* pour lui permettre de poursuivre ; la défense de recevoir les instructions de l'accusé et de décider de plaider ou non coupable ; et la cour de décider de la peine ou de gérer le dossier afin d'organiser le procès.
2. L'attente selon laquelle les premières audiences seraient efficaces dans la majorité des dossiers. Cela signifie que la défense décide du sens de son plaidoyer à la première audience. Si elle plaide coupable, lorsque cela est possible, la décision sur la peine doit être prise le jour

¹⁰³ Les documents afférant sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : www.justice.gov.uk/news/announcement300309a.htm.

même. Si la défense décide de ne pas plaider coupable, le dossier sera alors géré comme il se doit : les problèmes identifiés, les décisions prises les témoins nommés et toutes décisions ou injonctions nécessaires pris. Les dates à éviter sont déterminées, et une date pour le procès est fixée (cette date doit être fixée dans les six semaines suivants la première audience), et l'on attend de toutes les parties qu'elles fassent en sorte que le cas puisse aller de l'avant à la date fixée.

3. Un engagement est pris pour s'assurer que les dossiers progressent en dehors du tribunal entre la première audience et le procès – afin de garantir que les audiences de jugement se dérouleront à la date prévue et qu'il n'y aura aucune audience inutile. Cela signifie que toute avancée du dossier est traitée en dehors de la salle d'audience et que les parties garantissent que le dossier ira de l'avant à la date fixée pour le procès.

Des indicateurs de performance ont été associés aux objectifs poursuivis. Des ambitions ont ainsi été clairement affichées afin de s'assurer que le temps pris pour chaque dossier et le nombre moyen d'audiences serait réduit. Ont été fixé :

1. Un délai moyen entre l'inculpation et la clôture du dossier (que la personne plaide coupable ou non) compris entre un jour et six semaines

		Time (in days)			
		Arrest - Charge	Charge - FH	FH - Disposal	FH - Trial
Camberwell	Pre-CJSSS	10.89	13.78	44.40	102.73
	Post-CJSSS	16.10	4.75	20.31	40.81
	Variance	5.21	-9.02	-24.09	-61.92
Coventry	Pre-CJSSS	16.29	6.12	25.69	86.82
	Post-CJSSS	16.65	5.42	20.30	41.99
	Variance	0.36	-0.70	-5.39	-44.83
Thames	Pre-CJSSS	6.80	8.88	39.61	90.29
	Post-CJSSS	9.80	3.75	19.44	46.38
	Variance	3.01	-5.13	-20.16	-43.91
West Cumbria	Pre-CJSSS	13.84	9.16	44.30	159.80
	Post-CJSSS	10.03	8.39	13.01	76.09
	Variance	-3.82	-0.77	-31.29	-83.71

Chiffres tirés de *HMCS, Delivering Simple, Speedy, Summary Justice: An evaluation of the magistrates' courts tests*, 2007

2. L'achèvement d'une majorité de dossiers par un plaider coupable après uniquement une audience.

Table 1: Pleas at First Hearing

Plea	Baseline / Scheme	Plea Rate %	Guilty Plea Rate %	Not Guilty Plea Rate %	Appears No Plea %	Does Not Appear %
Camberwell Green	Baseline	67%	36%	31%	24%	9%
	Scheme	83%	61%	22%	14%	3%
Coventry	Baseline	59%	42%	17%	24%	11%
	Scheme	82%	58%	24%	4%	8%
Thames	Comparison	74%	49%	25%	19%	7%
	Scheme	76%	35%	41%	12%	11%
Whitehaven	Baseline	68%	48%	20%	24%	8%
	Scheme	78%	60%	18%	8%	15%
Workington	Baseline	67%	53%	14%	26%	7%
	Scheme	82%	60%	22%	7%	11%

Chiffres tirés de HMCS, *Delivering Simple, Speedy, Summary Justice* : An evaluation of the magistrates' courts tests, 2007

3. Une majorité de dossiers dans lesquels le mis en cause conteste traité en deux ou moins d'audiences (le nombre moyen d'audiences est de 2,25).

Les résultats ont été mesurés grâce aux *Time Interval Surveys* qui permettent de collecter des informations statistiques publiées quatre fois par an. Ils couvrent le travail des *magistrates' courts* concernant les majeurs comme les mineurs¹⁰⁴.

Ce sont les *Local Implementation Teams (LIT's)* ont mis en œuvre localement les principes dégagés et concrétisés par les indicateurs précités. Le projet a en effet été conduit de manière centralisé, l'ensemble du projet étant gouverné par le *Courts Improvement Project Board* présidé par le *Senior Presiding Judge* d'Angleterre et du Pays de Galles, mais mis en œuvre localement par le biais des *Local Implementation Teams (LIT's)*. Des représentants du système judiciaire, de la défense, de la police, du CPS et des cours furent représentés et travaillèrent ensemble à créer un schéma local (voir les modèles de documents ci-joint) qui scellerait les principes du CJSSS. Le LIT était aidé dans la gestion de la mise en œuvre du CJSSS par la nomination de gestionnaires de projet locaux (*local project managers*). Afin de les soutenir dans cette tâche un document d'analyse intermédiaire fut créé dans le but de guider leurs discussions et de les aider à évaluer la quantité de travail qu'ils avaient besoin de faire.

Par la suite, la mise en œuvre des principes du CJSSS dans le système judiciaire a fait l'objet d'une évaluation et les performances continuent à être contrôlées¹⁰⁵.

Il y a en interne au sein du HMCS une discussion ouverte entre le bureau du directeur général (*chief executive*) et les gestionnaires régionaux (*regional managers*) sur la manière dont les régions faibles peuvent s'améliorer. Les zones de même taille sont comparées entre elles et des tableaux de classement sont publiés de manière interne et externe, permettant aux cours de savoir si elles se situent au dessus ou en dessous de la moyenne. De plus, il y a un programme d'informations en direct permettant aux zones de voir à quel point elles sont performantes sur les mesures sur une base mensuelle plutôt que seulement trimestrielle, ce qui

¹⁰⁴ Voir à ce sujet : <http://www.justice.gov.uk/publications/timeintervals.htm>

¹⁰⁵ http://frontline.cjsonline.gov.uk/_includes/downloads/guidance/CJSSS/CJSSS_in_the_Magistrates_Courts_Test_Site_Evaluation_22.02.07.pdf

permet une évaluation. Il est cependant à noter que ce sont toujours les résultats des cours et jamais des juges qui sont mesurés.

Les représentants du programme *CJSSS* au sein du *Ministry of Justice* ont précisé lors de notre entretien que savoir la manière dont il faut gérer les zones défavorisées constitue pour eux un processus continu. Ils nous ont toutefois indiqué qu'ils font face à un problème en ce que le *HMCS* n'a pas assez d'argent pour développer des traitements en cas de problème dans la réalisation des objectifs.

Les *Crown Courts* ont connu un projet similaire qui devait concerner l'ensemble de leur fonctionnement, mais qui n'a pas pris corps. S'ils dépendent du *HMCS*, les *Crown Courts* mettent en effet en avant la nécessaire indépendance judiciaire pour refuser la mise en place de programmes similaires. Cet argument est contesté par Martin Jones qui est responsable du programme *CJSSS* au sein du *HMCS* et qui estime que l'on peut être à la fois efficace et indépendant. A cela s'ajoute que le *CJSSS* rencontre actuellement des problèmes financiers, comme nombre de services publics anglais qui vont devoir faire face à des diminutions de coûts à la suite des élections et du changement de gouvernement. Cela renforce l'idée que le *CJSSS* ne sera pas étendu aux *Crown Courts* comme cela était souhaité. Ils vont faire un système de financement de l'intérieur car l'administration centrale estime tout de même qu'il faut faire quelque chose pour augmenter la rapidité des cours.

b. Le procès civil : des spécificités réduites aux mesures d'administration de la justice

103. Il existe dans le champ de la justice civile, comme dans celui de la justice pénale, des mesures d'administration judiciaire dont la définition semble être la même qu'en France même si aucun document conceptuel n'a pu être trouvé jusqu'à présent pour confirmer cette hypothèse.

En Angleterre, les mesures d'administration judiciaire sont principalement des mesures liées au rôle (*listing*) qui ne seront pas reprises ici car les mêmes règles s'appliquent en matière civile et pénale et de celles portant sur la gestion du dossier (*case management*). Tout comme les *Criminal Procedure Rules* sont à la source de cet aspect des mesures d'administration judiciaires, le document de base dans ce domaine en matière civile sont les Règles de procédure civiles (*Civil Procedures Rules – CPR*) et les *Practice directions* qui les accompagnent. Les *Practice Directions*, les *CPR* comme les *Pre Action Protocols* sont écrits par le *Civil Procedure Rule Committee*¹⁰⁶ qui travaille non seulement sur les changements à introduire dans les *CPR*, mais également sur de nouvelles règles ou des amendements aux règles existantes à l'issue d'une révision périodique des règles destinée à considérer les modifications nécessaires.

Ce comité est composé de quinze membres nommés pour trois à six ans : juges représentant tous les niveaux de la justice civile, de *barristers* et de *solicitors*, ainsi que d'un membre d'une organisation d'utilisateurs et un juriste universitaire. Ce comité est dirigé par le *Master of the Rolls* et présidé par un juge du *Court of Appeal*. Il implique également le *MoJ* en ce que des juristes et des fonctionnaires du ministère assistent aux réunions, même s'ils ne sont pas membres du comité. Les juristes du *MOJ* élaborent les *Rules*, et les hauts fonctionnaires proposent des politiques gouvernementales en lien avec tel ou tel sujet particulier.

Ce comité prend des décisions qui ont force de loi. Ils sont incorporés dans des décrets d'application : il peut ainsi édicter des *practice directions* et des règles, mais uniquement dans le domaine procédural et jamais des règles de fond. Les réunions pour ce faire ont lieu une fois par mois, les problèmes étant débattus jusqu'à l'obtention d'un accord quant à la forme de la

¹⁰⁶ Il existe des comités équivalents dans d'autres domaines du droit, comme le droit de la famille ou la procédure pénale.

nouvelle règle ou de l'amendement prévu. Le président du comité créé parfois des sous-comités de cinq ou six personnes à propos d'une règle particulière nécessitant un certain degré d'expertise ou d'une complexité telle que l'ensemble du comité n'a pas besoin de se pencher sur l'ensemble de ses détails.

On notera que le changement des règles procédurales est donc extrêmement flexible, ce qui induit selon Neil Andrews une sur-production de règles, ce qui les rend peu harmonieuses. Afin d'éclairer le public sur ce point, le comité organise une fois par an une réunion à laquelle les membres des professions judiciaires peuvent assister et à la fin duquel est organisé une séance de questions/réponses.

Il existe également un organe public consultatif : le *Civil Justice Council* créé par le *Civil Procedure Act* de 1997 et composé de membres appartenant au système judiciaire (*members of the judiciary*), de membre des différentes professions judiciaires (*members of the legal professions*), de fonctionnaires travaillant dans le domaine de l'administration des cours, de personnes ayant une expérience et une connaissance dans le domaine du droit de la consommation, du secteur du conseil non-professionnel et de personnes aptes à représenter les intérêts de certains types de parties, par exemple les entreprises ou les salariés. Son rôle est de promouvoir les besoins de la justice civile en Angleterre, ainsi que de contrôler le système. Concrètement, il doit en avoir une vue d'ensemble et coordonner les actions visant à le moderniser. Ce conseil se réunit au moins trois fois par an afin de discuter et de se mettre d'accord de manière formelle sur les réponses à apporter à des rapports publiés pour consultation. Il fournit également des avis au Ministre de la Justice sur l'efficacité de certains aspects de la justice civile et fait un certain nombre de recommandations afin de tester, réviser ou conduire des recherches à propos de domaines spécifiques.

Afin de mener à bien sa mission, le Conseil fonctionne sous la forme de comités, ce qui lui permet d'impliquer des personnes ayant une connaissance de spécialiste ou une connaissance plus complète, et une expérience plus large permettant un traitement plus rapide et spécifique des problèmes ou des rapports publiés pour consultation. Il existe actuellement six comités, chacun présidé par un membre du Conseil, touchant aux domaines suivants de la réforme de la procédure civile : les *ADR*, le logement et l'occupation du sol, la négligence médicale et les dommages personnels sérieux, l'accès à la justice, les témoins-experts, la réinsertion

Par ailleurs, la question des mesures de gestion des dossiers (*case management*) sera évoquée dans la partie sur la contractualisation. Nous suivrons en cela l'approche de nos interlocuteurs qui n'a rien d'étonnante puisque les questions portant sur la contractualisation ont été évoquées avec des juges qui mettent également en œuvre le *case management* alors que la répartition des affaires, même si elle est classée parmi les fonctions juridictionnelles, est gérée par un fonctionnaire sous le contrôle d'un juge. Il est d'ores et déjà intéressant de noter que nombre de nos questions sur la mise en œuvre des mesures d'administration judiciaire, autrement dit la gestion des dossiers, ont paru à nos interlocuteurs trop conceptuelles et n'ont pas trouvé de réponses en tant que telles alors que cela avait été possible aux Pays-Bas en raison, visiblement, d'une plus grande proximité de l'appréhension de l'administration de la justice dans ce domaine.

D. Le cas du procès administratif

104. L'originalité de la démarche qualité dans le procès administratif anglais est assez frappante d'un premier abord. En effet, il ne s'agit pas tant de démarche qualité du procès administratif que de démarche qualité de la justice administrative elle-même. D'un second

abord, ce sont les mêmes objectifs de qualité que l'on retrouve dans les autres Etats observés ou les autres juridictions anglaises ou galloises étudiées.

1. La démarche qualité dans le procès administratif

La démarche qualité se situe à deux niveaux primordiaux : la réforme des tribunaux administratifs et le rôle de l'*Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC)*.

Il y a une particularité de la justice administrative anglaise : elle est éclatée et composée de membres qui ne sont pas des toujours des juges mais des personnes très compétentes dans le domaine concerné. Il peut s'agir d'un fonctionnaire (mais rarement), d'un professionnel (par exemple un agent immobilier, un médecin...), un professeur, un étudiant. La fonction n'est pas toujours rémunérée. Leur nomination peut parfois prêter à confusion lorsque l'administration du tribunal dépend du Ministère concerné et que le ministre procède lui-même à la nomination de ses membres¹⁰⁷. Le clerk de ce tribunal est souvent un fonctionnaire, ce qui attire également des suspicions de partialité sur les tribunaux¹⁰⁸.

Ainsi, en Angleterre, la justice administrative concerne surtout les *tribunals* qui sont très nombreux et très différents dans leur composition comme dans la procédure qu'ils suivent¹⁰⁹ mais ce n'est pas tout. Sauf dispositions prévoyant la compétence d'un tribunal, c'est la Cour administrative de la *Queen's Bench Division* du *High Court* qui est compétente en matière de litiges administratifs. Dans ce cadre, les appels se font devant la division civile de la cour d'appel. La Cour administrative est composée d'environ 40 juges du *High Court* (V. *supra*).

Pour mettre un terme à cet éclatement, il y a eu une réforme importante en 2007 des « *tribunals* » qui relève d'une volonté de rationalisation et de simplification du système. En effet, il y a eu regroupement de certains tribunaux dans le *First-tier Tribunal* (premier degré) et l'*Upper Tribunal* (second degré) avec des chambres spécialisées à l'intérieur. Mais de très nombreux tribunaux sont encore en dehors de ce système.

Quand le rapport de Sir Andrew Leggat à propos des tribunaux spécialisés est sorti¹¹⁰, il n'était pas encore venu à l'esprit du gouvernement de réformer le système des tribunaux¹¹¹. En avril 2006, le gouvernement a commencé à prendre conscience que l'application du *Constitutional Reform Act (CRA)* aurait des conséquences sur les tribunaux.

Pourtant le *CRA* ne mentionne pas les tribunaux parmi les cours dont le Lord Chancellor doit garantir l'indépendance. De même concernant le rôle du *Lord Chief Justice* pour guider les cours. Les *magistrates' court* sont incluses mais pas les *tribunals* (leur composition à partir de juges non professionnels les rapproche pourtant).

La création d'une commission judiciaire de nomination (*Judicial Appointments Commission /JAC*) n'a pas eu pour visée explicite d'inclure les nominations dans les *tribunals*, même si les fonctions de cette commission sont larges. Néanmoins, parmi les 15 membres de

¹⁰⁷ Sur les différents mécanismes pour assurer l'indépendance des membres de ces tribunaux, voir WADE & FORSYTH, *Administrative law*, Oxford University Press, 2009, p. 774-775.

¹⁰⁸ WADE & FORSYTH, *Administrative law*, Oxford University Press, 2009, p.775.

¹⁰⁹ Les *tribunals* sont rangés dans la catégorie des *non-departmental public bodies* (NDPBs) et selon une classification gouvernementale datant de 2006, il y en aurait environ 40. V. CRAIG P. *Administrative law*, London Street & Maxwell, 2008, p. 256.

¹¹⁰ Sir Andrew Leggat's 2001 report into the Tribunal system: *Tribunals for users, one system one service*, HMSO 2001, Voir sur www.tribunals-review.org.uk

¹¹¹ CARNWATH (Lord Justice), "Tribunals under the Constitutional Reform Act", *Journal of Social Security Law*, 13, Issue 2, 2006, p.59.

cette commission, il y a désormais un représentant des *tribunals*. Cette commission est donc compétente pour la nomination de certains membres des tribunaux.

Les pouvoirs disciplinaires du *Lord Chief Justice* ne s'appliquent pas non plus aux *tribunals*.

C'est un projet dit *Tribunals Bill* qui a cherché à étendre les garanties du *CRA* aux membres des *tribunals*. Lord Carnwath faisait partie du comité de travail. Il a cherché à créer un *Senior President of Tribunals* qui protégerait les membres des *tribunals*¹¹². Ce *Senior President* aurait pour fonction de s'occuper de la formation et des compétences des membres des *tribunals* mais il ne pourrait prendre en charge leurs conditions de travail ni être leur guide.

Bien que conscient qu'il n'avait aucun statut pour représenter les *tribunals*, Lord Carnwath a tout de même appelé à la réforme. Il a précisé que même sans loi (le projet n'intéressant pas les politiques), un cadre de travail était nécessaire pour rompre avec le hasard et la fragmentation qui caractérisaient l'évolution de ces tribunaux, éléments que le rapport Legatt de 2001 avait bien mis en avant ou encore le professeur Wade.

Le *Senior President* pour Lord Carnwath tiendrait son pouvoir de tous les *Chief justices* et aurait pour fonction de faire le lien entre eux et les *Tribunal Presidents* sur tout le territoire du RU.

Il a été convaincant. En 2007, est entré en vigueur le *Tribunals, Courts and Enforcement Act (TCEA)*, a été créé le *Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC)* et a été nommé le premier *Senior President of Tribunals*.

Globalement, on peut dire que cette réforme des tribunaux a été portée par le Lord Chancellor Irvine à la fin des années 90, le rapport Leggatt de 2001, le *White Paper* de 2004 *Transforming Public Services : Complaints, Redress and Tribunals*, Lord Carnwath et la loi de 2007¹¹³.

La réforme qui a eu lieu a été principalement justifiée par un souci d'unité des tribunaux au travers du Royaume-Uni.

C'est une réforme qui semble comporter une certaine idée de la justice administrative et il faut préciser que, contrairement à la France et aux Pays-Bas, la Justice administrative en Angleterre est vue comme un tout. La notion de justice administrative n'inclue pas seulement les tribunaux mais également les personnes qui ont élaboré la décision, les *ombudsmen*, etc¹¹⁴.

Concernant les tribunaux, la loi de 2007 précise que pour ceux qui relèvent de son champ d'application, ils font partie du « camp judiciaire » mais sous le leadership d'un *Senior President*¹¹⁵. Si le *Senior President* est plus ou moins l'équivalent du *Lord Chief Justice* de la loi de 2005, il doit particulièrement favoriser l'équité, l'efficacité, l'accessibilité et la compétence, mais il est chargé aussi de développer des moyens innovants de résolution des conflits¹¹⁶.

La réforme de 2007 crée une structure plus cohérente à deux degrés qui a vocation à intégrer plusieurs tribunaux pour dire qu'ils font partie d'un même système de justice administrative¹¹⁷.

¹¹² Lord Carnwath est devenu ce *Senior President* par la suite.

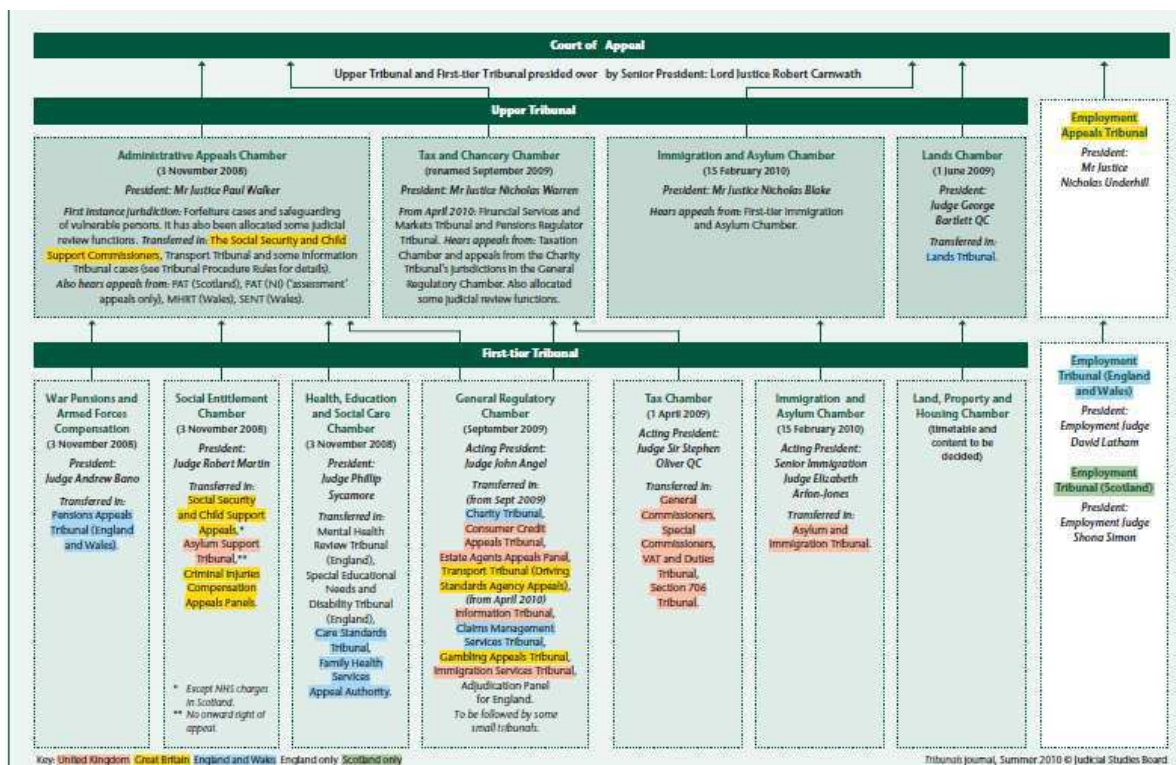
¹¹³ CARNWATH (Lord Justice), "Administrative justice – a quiet revolution", *Journal of Social Welfare & Family Law*, Vol. 30, n°4, Dec. 2008, p.283-284.

¹¹⁴ *Idem*, p.284.

¹¹⁵ Le *Senior President* est le président du First-tier tribunal et du Upper tribunal.

¹¹⁶ CARNWATH (Lord Justice), "Administrative justice – a quiet revolution", *Journal of Social Welfare & Family Law*, Vol. 30, n°4, Dec. 2008, p.284.

¹¹⁷ HARLOW C. & RAWLINGS R., *Law and Administration*, Oxford University Press, 2009, p. 521.



Toujours en composition actuellement, le *Tribunals System* établi depuis 2007 n'est pas aisé à identifier. Selon John Bell, le modèle d'organisation des *tribunals* est fondé sur celui des *Magistrates' Courts*. Une comparaison peut également être faite, selon lui, avec les tribunaux administratifs suédois.

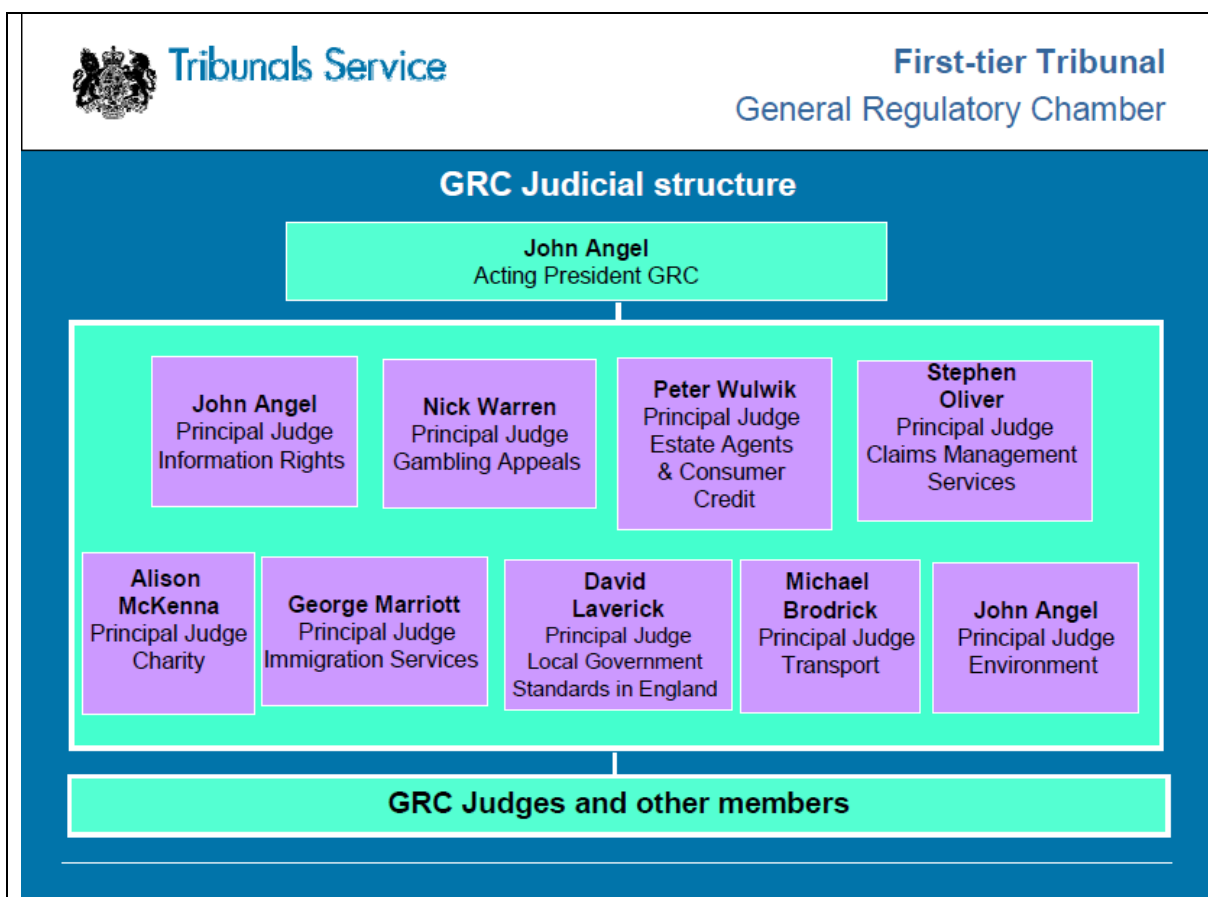
Ce *Tribunals System* comporte un degré d'appel mais cela n'a pas fait disparaître la compétence de principe de la Cour administrative du *High Court* ou bien celle de la *Court of Appeal*. Du fait de l'influence du modèle de l'*Australian Administrative Appeals Tribunal*¹¹⁸, l'idée est suggérée toutefois que le *Upper Tribunal* devienne l'équivalent de la Cour administrative de la Haute Cour et que davantage de juges de la Haute Cour (Cour administrative notamment) fassent partie du système des tribunaux.

Des tribunaux continuent à être régulièrement intégrés dans la structure établie par la loi de 2007. Voir <http://www.generalcommissioners.gov.uk/> : "The Tribunal called the General Commissioners of Income Tax was abolished on 1 April 2009, and its functions transfer into the Tax Chamber of the First-Tier Tribunal established under the Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007".

Cette réforme structurelle semble comporter certains avantages au regard de la qualité du fonctionnement des tribunaux administratifs. Dans certains tribunaux en dehors du système de 2007, il n'y avait pas d'audience car l'écrit était présenté comme plus pertinent. C'était le cas des *General Commissioners of Income Tax*.

La réforme structurelle ne signifie pas toutefois l'uniformisation totale des procédures (V. *infra*).

¹¹⁸ HARLOW C. & RAWLINGS R., *Law and Administration*, Oxford University Press, 2009, p. 522.



Une autre des particularités de la démarche qualité est constituée par l'existence de l'*Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC)*.

L'*AJTC* est venu remplacer le *Council on Tribunals*, lequel est présenté par Lord Carnwath comme un comité de recherche et d'assistance aux tribunaux¹¹⁹.

L'*AJTC* est créé par le *TCE Act* Sch.7 comme un *non-departmental public body*¹²⁰. Son président est nommé par le Lord Chancellor. L'*AJTC* a une fonction très large : il contrôle aussi bien les administrations que les juridictions. C'est la raison pour laquelle la nomination en son sein fait l'objet d'un avis des ministres (V. Schedule 7, Part I, de la loi *TCEA* de 2007). Ce conseil a pour fonction d'éclairer le *Lord Chancellor* mais aussi le *Senior President* des *tribunals* sur l'état de la justice administrative en Angleterre et au Pays de Galles.

L'*AJTC* fait des rapports sur les tribunaux (V. *TCE Act* 2007 Sch.7 para 14). Ce rapport concerne l'administration de la justice au sens général et peut aborder les questions d'efficacité, au sens de rapidité de la décision, comme les questions de qualité du fond (indemnisation de certains préjudices).

L'*AJTC* s'intéresse à la rationalisation des tribunaux effectuée par le *Tribunals Service*. Dans une lettre au *Tribunals Service*, le directeur général de l'*AJTC* a pu préciser que les questions structurelles, la rationalisation et la standardisation ne doivent pas, comme on peut le remarquer parfois, être des fins en elles-mêmes : « *However, the paper sometimes seems to lose sight of the fact that structural change, rationalisation and standardisation are not ends in themselves but are part of a wider reform with the needs of users at its heart* »¹²¹. Il semble

¹¹⁹ CARNWATH (Lord Justice), "Tribunals under the Constitutional Reform Act", *Journal of Social Security Law*, 13, Issue 2, 2006, p.62.

¹²⁰ CRAIG P. *Administrative law*, London Street & Maxwell, 2008, p. 280.

¹²¹ Ray Burningham, http://www.ajtc.gov.uk/docs/Consultation_Response_letter.pdf

qu'il y ait la crainte que par cette rationalisation la compétence de chaque tribunal soit perdue : « *the role and expertise of individual jurisdictions will be safeguarded* »¹²².

De plus, pour la première fois en 2007 a été posée légalement une définition de la justice administrative qui est plus large que la seule question du règlement des différends et inclue donc tout le système qui aboutit à une décision concernant une personne prise par les autorités publiques¹²³. C'est l'une des raisons pour lesquelles le *Council of Tribunals* a été défait pour être remplacé par l'*AJTC* (*Administrative Justice and Tribunals Council*) qui est chargé de superviser les tribunaux mais pas seulement les tribunaux.

Parmi les questions évoquées concernant l'amélioration du système administratif, il y a notamment celle du régime de la compensation financière (indemnisation des dommages) vis-à-vis des administrés.

La conception de cette justice administrative est alors plus proche d'un système de conciliation que de juridiction (au sens de dire le droit).

Le rôle de l'*AJTC* est de rendre la justice administrative et les tribunaux « accessibles, équitables et efficaces »¹²⁴.

La notion d'*administrative justice* en Angleterre semble renvoyer à la recherche d'une bonne administration de l'administration à laquelle les juridictions doivent prendre part. Il s'agit de trouver la bonne procédure, celle qui garantira l'acceptabilité de la décision. A ce propos, John Bell a fait une comparaison intéressante entre leur notion très générale de justice administrative et notre système de Commission départementale des impôts. En effet, nos CDI ont pour fonction de rapprocher l'administration et le contribuable par l'intermédiaire d'un juge administratif hors du tribunal administratif.

En Angleterre, tout est à faire sur ce point. Il n'y a aucune transparence au niveau de la prise de décision par les autorités publiques et au niveau du contrôle de certaines décisions des autorités publiques. Il y a donc une réforme globale de la vie administrative derrière la réforme des tribunaux.

Sur le site de l'*AJTC*, il est précisé à propos de son rôle : « *We seek to ensure that the relationships between the courts, tribunals, ombudsmen and alternative dispute resolution providers satisfactorily reflect the needs of users* »¹²⁵. L'*AJTC* donne d'ailleurs sa propre définition de la justice administrative: « *Government regulates various aspects of our everyday lives, making decisions in relation to individual people. 'Administrative justice' includes the procedures for making such decisions, the law that regulates decision-making, and the systems (such as the various tribunals and ombudsmen) that enable people to challenge these decisions* ». Elle est quasiment similaire à celle de la loi *TCEA*.

Il est fait aussi mention de « qualité du service à l'attention de la satisfaction des usagers » dans les rapports annuels du *Tribunals Service*.

Comme dit précédemment, le gestionnaire des tribunaux est le *Tribunals Service*. Il est chargé du support administratif pour des tribunaux qui relèvent de son champ d'action, ce qui le place en situation directe avec la question de la qualité judiciaire et de la satisfaction des usagers.

Au sein du *Tribunals Service*, il y a en réalité deux camps : le camp administratif et le camp judiciaire. Il y a le *Tribunals Service* et le *Tribunal's Judiciary*. Chacun a son organe de

¹²² Ibid.

¹²³ Du point de vue français, on parlerait plutôt de procédure administrative que de justice administrative. L'expression « justice administrative » a peut-être pour fonction de signifier que le nouveau système recherche l'équité. Il y a en effet une recherche d'équité du début à la fin de la procédure conduisant à prendre une décision administrative définitive. La notion de justice ne saurait être réservée uniquement à la procédure contentieuse de règlement du différend.

¹²⁴ <http://www.ajtc.gov.uk/about/purpose.htm>

¹²⁵ <http://www.ajtc.gov.uk/>

direction : le *Tribunals Service Executive Board (TSET)* pour l'administration des tribunaux et le *Tribunals Judicial Executive Board (TJEB)* pour les fonctions judiciaires¹²⁶.

Il y a donc une séparation des fonctions administratives et des fonctions judiciaires comme en matière civile et pénale mais cette séparation est aussi une collaboration : il y a des réunions collectives co-dirigées par le *Chief Executive* et le *Senior President*¹²⁷. Le *Senior President* assiste aux réunions du *Tribunals Service Management Board (TSMB)* comme observateur et les judiciaires sont associés aux programmes et projets d'importance. Il y a aussi des comités judiciaires au niveau local.

Si la responsabilité financière appartient au *Chief Executive* (en tant qu'*Accounting Officer*), il y a un protocole qui associe les juges au processus financier¹²⁸.

Le suivi des juges est réalisé par le TJEB et en son sein divers groupes s'occupent de la formation, des nominations, des communications et des questions médicales. Le travail de ces groupes est soutenu par le *Tribunals Judicial Office*, une petite unité au sein du *Tribunals Service*¹²⁹.

Au sein du *First-tier* et du *Upper tribunal*, la liaison entre fonction administrative et fonction judiciaire se fait ainsi : chaque président de chambre a un directeur désigné pour leurs relations régulières avec le *Tribunals Service*¹³⁰. Au niveau local, les *managers Area* rencontrent régulièrement leurs juges, et les *managers Center* rencontrent les juges régionaux, de district et locaux¹³¹. Des *boards* juridictionnels ont été introduits formellement dans les plus grosses juridictions. L'*AJTC* est observateur au *Tribunals Service Management Board* et est représenté au *Tribunals Service Customer Service*. Dans son travail d'évaluation, l'*AJTC* peut faire des remarques sur le rôle du *TS*. Une autre part importante de l'attention portée à la qualité par la mise en place de ce système, et notamment au souci de mettre fin à la multiplicité et à la complexité des procédures, est illustrée par la création d'un *Tribunal Procedure Committee*.

Les règles de procédure applicables dans le *Tribunals system* sont unifiées et adaptées par le *Tribunal Procedure Committee* depuis 2007 (créé lui aussi par le *TCEA Act*)¹³². L'idée sous-jacente à la création de ce comité semble être une certaine idée de la qualité du système¹³³. Le Lord Chancellor a aussi son mot à dire¹³⁴. Composé de personnels du *Tribunals Service* et de juristes du Ministère de la justice, il cherche à établir une approche procédurale cohérente et accessible pour toutes les juridictions¹³⁵. La composition de ce comité est régie par le Schedule 5 du *TCEA*. Il comporte le *Senior President* ou une personne désignée par lui, 4 membres nommés par le Lord Chancellor, dont l'un est désigné par l'*AJTC* ; 3 membres nommés par le *Lord Chief Justice* d'Angleterre et du Pays de Galles ; 1 membre nommé par le *Lord President* de la *Court of Session*, et jusqu'à quatre autres membres, nommés par le *Senior President* des tribunaux et nommé par un juge principal, avec une expérience pertinente et des connaissances d'une question particulière ou un domaine.

Bien entendu, uniformiser la procédure est aussi un gage d'efficacité. Si les membres des tribunaux appliquent une procédure commune, ils pourront passer plus facilement d'une chambre à l'autre avec moins de difficulté.

¹²⁶ Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, p. 42.

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ *Idem.*

¹³¹ *Idem.*

¹³² CRAIG P. *Administrative law*, London Street & Maxwell, 2008, p. 276.

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, p. 18. V.
<http://www.tribunals.gov.uk/tribunals/rules/publishedrules.htm>

Concernant justement les traits caractéristiques de la procédure, les *tribunals* statuent généralement en collégialité, sauf pour les ordonnances prises par le président. La procédure est informelle et inquisitoriale¹³⁶.

Une des perspectives de l'administration de la justice en Angleterre est aussi la décentralisation de Londres. Ainsi, la Cour administrative s'est vue délocalisée en 5 lieux : Cardiff, Birmingham, Manchester, Leeds et Bristol¹³⁷.

L'un des enjeux pour la cour administrative était le contrôle de ses délais de jugement¹³⁸. La question est de savoir si la régionalisation a eu surtout pour objet ou pour effet de remédier à ses retards de jugement.

De nombreuses personnes ont précisé que la régionalisation n'était pas une solution. Seule une embauche de magistrats le serait¹³⁹.

Le HMCS (gestionnaire de la Haute Cour et donc de la Cour administrative) a décidé de répondre aux critiques en précisant que les problèmes liés à la décentralisation seraient compensés par la formation de *deputy judges* et l'équipement en IT¹⁴⁰. Des juges ont été recrutés et les questions concernant les actes de terrorisme sont demeurées à la cour de Londres.

Peut-on toutefois parler d'une politique de la qualité comme aux Pays-Bas ? Il n'est pas fait mention de *Quality control*, de *Quality assessment*, ou de *Quality policy* comme aux Pays-Bas mais le rôle de la réforme est d'assurer l'accès à la justice, la transparence et la compétence (Voir les documents officiels de l'AJTC).

Il semble, en croisant les informations, que la notion d'*administrative justice* révèle une conception du gouvernement et de l'administration qui tend vers plus de professionnalisme, une conception plus responsable, plus à l'écoute des usagers, plus managériale...

Il y a aussi au niveau de l'appel un contrôle de la qualité au fond, sur l'impartialité des tribunaux ou des cours par exemple.

Selon Peter Cane, la réforme des TA engage toutefois des conséquences sur le fond au niveau de la voie d'appel en droit administratif¹⁴¹. En effet, des compétences ont été transférées de la *High Court* (Cour administrative) au *Upper Tribunal*¹⁴². Le *Upper Tribunal* s'est vu attribué des contentieux anciennement attribués à la Haute Cour pour la décharger de leurs lourdeurs¹⁴³. Du *Upper Tribunal*, il est possible de faire appel devant la *Court of appeal* mais il est envisagé que cela se fasse de manière très limitée¹⁴⁴.

Il faut dire que la cour d'appel en 2001 a donné une précision surprenante dans une de ses décisions : « *le sens actuel des nouvelles réformes en matière d'introduction de recours... est d'utiliser le temps et les ressources des juges de la cour d'appel, des juristes et du*

¹³⁶ "Tribunal Practice and Procedure", Edward Jacobs, Legal Action Group, 2009, p. 9.

¹³⁷ NASON Sarah, "Regionalisation of the Administrative Court", *Judicial Review* (2009), Vol. 14, Issue 1, p.1.

¹³⁸ A propos des retards de jugement, les arguments juridiques invoqués en Angleterre sont la violation du « droit d'accès à la justice protégé par la common law », la violation de l'article 6 de la CEDH et la violation du devoir d'assurer un système juridictionnel efficace et effectif, en application de la section 2 de l'Acte sur les juridictions de 2003, HALEY C., "Action on Administrative Court Delays", *Judicial Review* (2009), Vol. 13, Issue 2, p.69.

¹³⁹ NASON Sarah, "Regionalisation of the Administrative Court", *Judicial Review* (2009), Vol. 14, Issue 1, p.4.

¹⁴⁰ *Idem*, p.5.

¹⁴¹ Voir son article de 2009 publié dans la revue *Public Law*.

¹⁴² BUXTON R., "Application of Section 13(6) of the Tribunal Courts and Enforcement Act 2007 to Immigration Appeals from the Proposed Upper Tribunal", *Judicial Review* (2009), Vol. 14, Issue 3, p.225.

¹⁴³ Rapport annuel 2009-2010 du Tribunals Service, p. 17.

¹⁴⁴ BUXTON R., "Application of Section 13(6) of the Tribunal Courts and Enforcement Act 2007 to Immigration Appeals from the Proposed Upper Tribunal", *Judicial Review* (2009), Vol. 14, Issue 3, p.226.

personnel qui la soutiennent, pour des questions qui méritent réellement l'attention d'une cour de son envergure dans la hiérarchie judiciaire »¹⁴⁵.

Il y a donc beaucoup de chances que les questions de droit soient réglées au niveau du *Upper Tribunal*, ce qui n'est pas un gage de qualité renforcée selon P. Cane.

2. Les mesures d'administration de la justice en matière administrative

105. Comme en matière pénale et civile, il existe des mesures d'administration de la justice qui concernent l'organisation des juridictions et la répartition des dossiers. Un point important est à noter : c'est le *Senior President* qui joue pour les *tribunals* concernés par la réforme de 2007 le rôle tenu par le *Lord Chancellor* et le *Lord Chief Justice* pour les juridictions judiciaires.

Sur les mesures d'administration de la justice, voir de manière générale le *TCE Act Sch. 5. Pt 1*¹⁴⁶.

a. L'organisation des juridictions¹⁴⁷

En matière administrative, contrairement aux matières pénale et civile, il n'existe pas de cours généralistes, mais des tribunaux spécialisés. Cependant depuis 2007, l'apparition de la structure à deux degrés est fondée sur une approche plus généraliste de l'organisation des juridictions même si à l'intérieur de cette structure, on retrouve des chambres spécialisées (V. *supra* pour l'organigramme).

Les juges eux-mêmes sont spécialisés.

Certains recours et certains appels continuent d'être entendus par la Cour administrative du *High Court* et par la *Court of Appeal*, lesquelles sont des cours généralistes.

Au sein du *First-tier tribunal* et du *Upper tribunal*, les chambres sont dirigées par des magistrats. La nomination d'un juge dans une chambre relève de la commission indépendante de nomination des juges (*Judicial Appointments Commission*).

La plupart de ces magistrats sont des anciens membres des tribunaux spécialisés qui ont été intégrés dans la structure de 2007 et auxquels on a donné « légalement » le statut de magistrat. Pour assurer la qualité des décisions rendues par ces deux juridictions, des juges de la Haute Cour ont été nommés et intégrés. Les juges du *High Court* bénéficient d'un grand prestige.

En effet, seuls les juges de la Haute Cour ou autorisés à siéger comme juges de la Haute Cour peuvent connaître des questions relatives à la Cour administrative. Les juges ayant la compétence appropriée sont affectés à la Cour par le Président de la Haute Cour (« *Lord Chief Justice* »). Il n'existe pas de catégories différentes de juges de la Haute Cour selon le contrôle des différents types d'autorités administratives¹⁴⁸.

Le recrutement de la Haute Cour se fait actuellement conformément aux procédures fixées dans la Partie 4 de la loi de réforme constitutionnelle de 2005. Un nouvel organe réglementaire appelé Commission des nominations judiciaires (*JAC*) a pour mission de sélectionner les personnes dont la nomination est suggérée au *Lord Chancellor*. L'article 63 de

¹⁴⁵ Clark (*Inspector of Taxes*) v. Perks [2001] 1 WLR at [17].

¹⁴⁶ CRAIG P. *Administrative law*, London Street & Maxwell, 2008, p. 276.

¹⁴⁷ Les informations suivantes sont pour une grande partie extraites du document présentant la justice administrative en Angleterre sur le site de l'Association des conseils d'état et des cours administratives suprêmes, 2009, www.juradmin.eu

¹⁴⁸ Les informations qui suivent sont extraites du document présentant la justice administrative en Angleterre sur le site de l'Association des conseils d'état et des cours administratives suprêmes, 2009, www.juradmin.eu

cette loi prévoit que la sélection a lieu sur le seul fondement du mérite et que les candidats sélectionnés sont de bonne moralité.

Une fois nommés à la Haute Cour, les juges sont affectés à la liste des juges à la Cour administrative le cas échéant.

La majorité des juges de la Haute Cour sont généralement des barristers en exercice (au sens large, des avocats) bien que plusieurs juges exercent également la profession de « solicitors » (notaires, conseillers juridiques) et que d'autres, auparavant juges de première instance, aient été promus à la Haute Cour. Les « *Circuit judges* » peuvent être promus à la Haute Cour. Pour les juges de la Haute Cour, l'unique perspective de promotion est d'être nommés pour siéger comme juges à la Cour d'appel. Les juges de la Cour d'appel peuvent être promus à la Cour suprême.

Les juges de la Haute Cour peuvent passer chaque année une période « on circuit », en entendant des affaires civiles et pénales hors de Londres. Le reste du temps est passé aux « Royal Courts of Justice », à Londres. Les juges de la Cour administrative peuvent entendre des requêtes civiles ordinaires et des affaires pénales mais ce faisant ils siègent alors non pas en tant que juges de la Cour administrative mais comme juges de la juridiction à laquelle la demande civile ou l'affaire pénale est affectée. Ils peuvent également siéger dans les sections pénales ou civiles de la Cour d'appel, mais sont dans ce dernier cas toujours accompagnés de deux « Lords Justices » (c'est-à-dire de juges de grade supérieur, membres de la Cour d'appel). Traditionnellement, les tâches de la Cour administrative sont exécutées aux *Royal Courts of Justice* à Londres. Cependant, quatre sièges régionaux ont été institués en avril 2009 pour connaître des affaires administratives. Ces sièges sont situés à Birmingham, Manchester, Leeds et Cardiff.

Les juges du *First-tier* et de l'*Upper Tribunal* sont respectivement désignés conformément aux annexes 2 et 3 de la loi de 2007 sur les tribunaux spécialisés, les cours et les voies d'exécution (*TCEA*). Des juges peuvent être invités à assister le *First-tier* et le *Upper Tribunal*. D'autres membres apportent une expérience non juridique pour trancher les recours impliquant le contrôle d'un acte administratif. Seuls ceux disposant de l'expérience pertinente sont désignés pour donner leur appréciation.

C'est le *Lord Chancellor* qui procède aux nominations au *First-tier* et à l'*Upper Tribunal* à partir de la sélection de la Commission des nominations judiciaires conformément aux annexes 2 et 3 de la loi de 2007 sur les tribunaux spécialisés, les cours et les voies d'exécution.

De manière générale, les membres du *First-tier* et de l'*Upper Tribunal* sont recrutés parmi les praticiens (solicitors et barristers) ayant au moins respectivement 5 et 7 ans d'expérience du droit. Il peut être adéquat de nommer des personnes n'étant ni barrister ni solicitor mais qui selon le *Lord Chancellor* ont accumulé une expérience en droit qui les rend aptes à être nommés.

Pour réaliser la réforme en 2007 et intégrer certains tribunaux administratifs dans le même système juridictionnel à deux degrés, il y a eu un transfert des juges des anciens tribunaux qui a été autorisé par le *TCEA 2007* s30 et Sch 6 (*Tribunals, Courts and Enforcement Act*).

Les juges et membres du *First-tier* et de l'*Upper Tribunal* peuvent être affectés à différentes chambres conformément à une politique de désignation publiée par le *Senior Président* (avec l'accord du *Lord Chancellor*)¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Un juge (ou membre du tribunal) en fonction ne peut occuper d'emploi public.

L'organisation des chambres du *First-tier* et du *Upper Tribunals* est prévue aux articles 2 et 6 du *FTT and UT (chambers) Order 2008*. Les fonctions des chambres sont prévues par les articles suivants de ce texte.

Son article 10 prévoit qu'en cas de doute sur la chambre compétente, le *Senior President* peut allouer l'affaire à la chambre la plus appropriée.

Le *Senior President* délègue dans les faits cette fonction d'organisation des chambres aux présidents de chambre. Dans le rapport de février 2010 du *Senior President* on apprend en effet (pp. 18 et 19) : « *The Senior President has a wide power of delegation under section 8 of the TCEA. To date I have generally delegated to Chamber Presidents those functions that regulate the day to day running of the chamber, for example, the function of choosing particular judges and members to decide cases. Outside of these formal delegations certain tribunal judges take the lead on particular issues on my behalf. The CRA gave the Lord Chancellor and the Lord Chief Justice joint responsibility for considering and determining complaints of misconduct by judicial office holders in England and Wales. As Senior President, I act as the Lord Chief Justice's delegate in relation to complaints of judicial misconduct by tribunal judges for whom he is responsible (although the Lord Chief Justice acts personally where a tribunal member is to be removed or reprimanded)* ».

Le *Senior President* a fait état de la flexibilité du système d'organisation aux *First-tier* et *Upper Tribunal*. Il l'explique en évoquant plusieurs raisons. D'une part, c'est l'esprit même de la réforme que de permettre l'intégration de nouveaux tribunaux dans le *Tribunals System* (il en a été ainsi le cas, par exemple, pour le tribunal compétent en matière d'asile et d'immigration). D'autre part, comme en matière pénale et civile, les juges choisis pour leurs compétences dans certains domaines doivent être mobiles (parce qu'ils sont des experts de cette matière mais aussi parce qu'il peut y avoir des nécessités au regard de la masse des affaires). Ils peuvent ainsi statuer dans plusieurs juridictions.

Les nominations aux *First-tier* et *Upper Tribunals* sont encadrées par le Schedule 3 *TCEA*. La sélection est faite par la *Judicial Appointment Commission*.

Aux *First-tier* et *Upper Tribunals*, les juges sont assignés à une chambre. Ils doivent obtenir des tickets pour siéger dans les juridictions de cette chambre¹⁵⁰. Ils peuvent porter assistance à d'autres tribunaux (V. *TCEA* 2007 Sch 8 para 8).

Les juges peuvent être salariés (temps complet ou partiel) ou *fee-paid* (honoraires à la séance).

Voir le rapport 2010 du *Senior President* (pp. 32-33): « *The flexibility of the structures of the new system allows new jurisdictions to be added to chambers or for new chambers to be created (as can be seen with the transfer of the Asylum and Immigration Tribunal to the new structures). This is a rather simpler process than the legislation and administration required for setting up a new tribunal with its associated need for judges and members to be appointed. So far, tribunals have benefited from the transfer of existing experienced judges and members with their jurisdictions which has created a large judicial pool to use to best advantage – for judges, members and users. Judges and members should have the opportunity to serve across jurisdictions where there is a need for that and they have the skills and experience (whether existing or acquired through additional training) to do so. That should result in more local and quicker access to hearings for users (although much depends on the volume of appeals coming through the system and how much judge/member time can be afforded). However, judges and members cannot be experts in every jurisdiction and the expertise that has developed over the years in single, or limited, jurisdiction tribunals must be maintained. The legislation allows judges to be assigned to additional chambers and to ticket them to hear cases in other*

¹⁵⁰ Les chambres sont spécialisées au sein du *First-tier Tribunal* comme du *Upper Tribunal*. Les juridictions visitées à Birmingham et Cambridge étaient rattachées à la *Social Entitlement Chamber* du *First-tier Tribunal*. Au niveau de l'appel, cette chambre dépend de l'*Administrative Appeals Chamber*.

jurisdictions within their chamber. I have issued a statement on my assignment policy and that is supplemented by guidance on the process for assignment. Both this policy and process will ensure that expertise is guaranteed for users whilst giving judges and members the opportunity to expand their knowledge and develop their tribunal career. In the First tier Tax Chamber, 19 fee paid judges and 12 fee paid members have been cross assigned from other chambers/tribunals to meet the needs of the new chamber and to complement members and judges recruited through open competition. Robert Martin outlines (in his report on the Social Entitlement Chamber in Chapter 6) how he has used ticketing within his chamber to address short falls in judicial resources”.

La capacité des juges et des membres à développer leurs compétences est ainsi présentée comme un avantage pour leur carrière, mais est aussi conçue comme un avantage important pour les usagers et les ressources de la justice.

b. La répartition des dossiers soumis aux juridictions¹⁵¹

106. Plusieurs questions se posent en matière de répartition des dossiers soumis aux juridictions. La première est de savoir si les dossiers sont traités en collégialité ou par un juge unique.

Devant la Cour administrative, l'affaire est habituellement tranchée par un juge unique de la Haute Cour. Toutefois, une *Divisional Court* de deux, voire trois juges entendra des affaires d'importance inhabituelle. Un juge de la Cour d'appel siègera souvent en tant que membre de cette *Divisional Court*.

La composition des *First-tier* et *Upper Tribunal* est en grande partie déterminée par son Senior président (V. *supra*). Typiquement, un *First-tier Tribunal* qui tranche un recours se compose d'un juge et de deux autres membres et une affaire de recours ou de contrôle juridictionnel devant l'*Upper Tribunal* est tranchée par un juge unique ou deux, voire trois juges, si la matière est particulièrement complexe.

Une autre question concerne la répartition des dossiers entre les juridictions. Celle-ci demeure très complexe malgré la réforme.

Dans le cas des requêtes en contrôle juridictionnel devant la Cour administrative, le requérant doit, en premier lieu, conformément à la règle 54.4 des règles de procédure civile (modifiées) de 1998, demander la permission à la Cour de solliciter un contrôle juridictionnel.

Généralement, la permission est accordée si la requête est en état d'être discutée, c'est-à-dire si elle présente de réelles chances de succès. Elle est alors communiquée au défendeur qu'est la personne publique. Le défendeur doit répondre à la requête par une constitution en justice aux termes de laquelle il peut chercher à démontrer que la requête doit être rejetée. La requête en autorisation est normalement d'abord examinée sur la base des documents produits par les deux parties, sans audition. Si au vu de ces documents, la permission est refusée, le requérant a le droit de voir sa requête réexaminée lors d'une audience devant un juge unique de la Haute Cour. Le défendeur qu'est l'autorité publique a la possibilité et non l'obligation d'être présent à cette audience.

Si la permission de lancer le contrôle est accordée, la demande au fond sera mise en état d'être entendue par la Cour administrative. Les deux parties sont autorisées à présenter des pièces supplémentaires.

Un appel contre la décision de la Cour administrative de refuser une permission à la suite d'une audience est possible devant la Cour d'appel, si cela est autorisé, soit par la Cour

¹⁵¹ Les informations suivantes sont pour une grande partie extraites du document présentant la justice administrative en Angleterre sur le site de l'Association des conseils d'état et des cours administratives suprêmes, 2009, www.juradmin.eu

administrative, soit par Cour d'appel elle-même. Cet appel sera autorisé si la Cour considère que la requête présente de réelles chances de succès.

Dans le cadre des recours devant le *First-tier Tribunal*, les règles de procédures peuvent prévoir le rejet d'une cause si le tribunal considère que des chances raisonnables de succès font défaut. Les recours devant l'*Upper Tribunal* sur un point de droit se font avec l'autorisation soit du *First-tier* soit de l'*Upper Tribunal*. Dans certaines affaires, il existe un droit de réexamen oral si l'*Upper Tribunal* refuse son autorisation. Les recours devant la Cour d'appel se font sur des points de droit sur autorisation et n'interviennent en général que lorsque le recours soulève un important point de droit ou de pratique.

Comme en France ou aux Pays-Bas, on peut rencontrer la notion de « bonne administration de la justice » dans les textes et la jurisprudence au travers de l'utilisation de l'expression « *interest of justice* ». Elle justifie certaines dérogations aux règles procédurales mais elle n'entraîne pas l'incontestabilité des mesures.

Par exemple, un tribunal peut procéder à une audience en l'absence d'une partie à deux conditions : elle a été informée dans un délai raisonnable de l'audience et parce qu'il est dans l'intérêt de la justice (« *interests of justice* ») d'organiser l'audience (V. *TCEA* ; *UTR* r38 ; *GRC Rules* r36 ; *HESC Rules* r27...).

Il ne semble pas qu'il y ait des décisions qui soient en elles-mêmes insusceptibles de recours car même si les tribunaux ont des pouvoirs importants pour organiser leur case management, il n'est pas sans limite et tout acte peut être condamné par la Cour d'appel¹⁵².

On peut trouver ainsi d'autres mesures d'administration de la justice, comme la possibilité de statuer à huis clos dans l'intérêt de la justice.

La règle générale de la Cour administrative, posée par la règle 39.2 (1) des règles de procédure civile (modifiées) de 1998, prévoit que l'audience se déroule en public. La règle 39.2 (3) des règles de procédure civile de 1998 prévoit que l'audience ou n'importe quelle partie de l'audience peut se dérouler à huis-clos si : - la publicité allait à l'encontre du but de l'audience ; - des questions relatives à la sécurité nationale sont en jeu ; - des informations confidentielles (relatives à une enquête criminelle ou à des questions financières personnelles) sont en jeu et que la publicité pourrait porter atteinte à cette confidentialité ; - une audience privée est nécessaire pour protéger les intérêts d'un enfant ou d'un patient ; - il s'agit d'une audience sur requête faite sans notification, et dans laquelle il serait injuste que toute partie soit entendue en public ; - des questions litigieuses apparues dans l'administration d'un fidéicomis ou de la succession d'une personne décédée sont en jeu; ou o la cour considère que c'est nécessaire dans l'intérêt de la justice.

L'article 1.4 du *Practice Direction* 39A des règles de procédure civile (modifiées) de 1998 dispose que le choix du huis clos revient au juge, compte tenu de toute démarche qui a pu être faite. En vertu de l'article 1.4 A, le juge doit prendre en considération l'article 6(1) de la CEDH et peut avoir à déterminer si l'affaire est, dans le cadre de ces exceptions, visée par cet article.

Devant les tribunaux spécialisés, les audiences sont, en règle générale, publiques mais les règles de procédure peuvent préciser les circonstances dans lesquelles elles peuvent avoir lieu à huis clos.

¹⁵² Chaque tribunal administratif peut émettre ses propres *Procedure Rules* (dont certaines concernent le case management) mais celles-ci peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel à moment donné si elles sont contestées. L'ouvrage « *Tribunal Practice and Procedure* » est très précis sur le *case management au First-tier* et au *Upper Tribunals*. La bibliothèque de l'Université de Limoges a passé commande de cet ouvrage.

Comme en France, il existe des actions visant à sanctionner les justiciables quérulents que l'on peut considérer comme des mesures d'administration de la justice : si un justiciable intente de manière répétée des recours abusifs et injustifiés, la Cour peut imposer une ordonnance de blocage à l'encontre du plaideur, l'empêchant (par exemple) d'intenter des recours supplémentaires sur une question particulière, ou de faire des recours supplémentaires devant cette Cour sans d'abord obtenir l'autorisation d'un juge de la Cour. Aux termes de l'article 42 de la loi sur la Cour suprême de 1981, il existe également une procédure permettant au procureur général d'intenter une action devant la Cour administrative pour faire déclarer le justiciable « vexatoire » avec pour résultat, si le demande aboutit, d'interdire au justiciable de former toute requête devant toute Cour en Angleterre et au Pays de Galles sans obtenir d'abord l'autorisation d'un juge de la Haute Cour.

Section II. L'évaluation individuelle des acteurs judiciaires

107. Il est important de noter préalablement à toute analyse de l'évaluation individuelle des acteurs judiciaires qu'à population égale, l'Angleterre et le Pays de Galles disposent d'un nombre de juges restreint qui s'explique, d'une part, par le très grand nombre d'accords passé avant jugement dans le domaine civil, et, d'autre part, par l'intervention des *magistrates* qui traite de la plupart des affaires pénales en première instance. Dans le domaine pénal, les *magistrates* sont donc la pierre angulaire du système, et ce d'autant plus que les juges professionnels siègent une fois par semaine alors que les *JPs* siègent quatre fois dans le même temps.

Par ailleurs, il est également important de comprendre que le système d'évaluation des juges apparaît très différent d'une cour à l'autre, ce qui limite la possibilité de dresser un tableau global. Il sera donc procédé dans un premier temps à une analyse de l'évaluation individuelle des juges : juges professionnels, juges non professionnels, puis des membres du *CPS* dont il est apparu que le mode d'évaluation répondait davantage au questionnement initial de cette recherche.

Concernant le travail des juges, les coûts ne sont actuellement pas intégrés et il n'existe aucune prime au rendement. M. Justice Saunders a d'ailleurs précisé qu'il était contre cette idée, estimant que la justice a besoin de temps.

I. L'évaluation individuelle des juges.

A. Les juges professionnels

1. L'absence d'évaluation des juges professionnels

108. A l'intérieur du système anglais, il n'y a d'évaluation que pour les juges à mi-temps, le but étant de considérer la possibilité qu'ils deviennent des juges à temps plein. Cette évaluation a lieu une fois par an et est réalisée sous la forme d'une interview à laquelle procède un juge à temps plein différent du tuteur du juge à mi-temps. Le juge qui procède à l'évaluation contrôle les dossiers et tout ce qui a été fait. Il assiste également à une audience et remplit un document afin de rendre compte de son évaluation.

Il n'existe pas non plus de rencontre formelle entre un juge et son supérieur afin de faire le point. Il n'y a aucune obligation dans ce domaine tout comme il n'y a pas non plus de réelle formation continue. La seule exigence réside dans l'obtention du ticket qui est obligatoire pour le traitement de certaines affaires. En dehors de cela, l'idée est de dire que l'évaluation réside dans les décisions d'appel. Il apparaît donc qu'en Angleterre et au Pays de Galles, que l'évaluation renvoie au fond de l'affaire mais pas aux individus composant le système, ce qu'a confirmé l'entretien avec des *Masters* du *High Court of Justice*.

Peu de juges rencontrés ont évoqué un quelconque déploré à propos de l'absence d'évaluation individuelle. Seul le juge Saunders a regretté l'absence de *peer vision* dans le système.

2. La mise en cause de la responsabilité des juges professionnels¹⁵³

109. Même si la question de la responsabilité des magistrats ne semble pas être un véritable objet de débat public (peu de publicité des plaintes, de statistiques), les juges peuvent voir leur responsabilité engagée pour faute grave ou pour manquements répétés aux normes que l'on peut raisonnablement s'attendre à voir respectées de la part du titulaire d'un tel poste. Néanmoins, ce sont de manière générale les fautes commises par les juges dans leur vie privée qui peuvent conduire à une action disciplinaire. Cela s'explique en raison de l'immunité dont les juges anglais bénéficient dans l'exercice de leurs fonctions et qui se définit, selon la formule de Lord Denning comme : « peu importe que le juge ait commis des erreurs grossières ou ait fait preuve d'ignorance, ou ait agi avec envie, haine ou malice, ou sans aucune indulgence, il ne peut faire l'objet d'une action en responsabilité »¹⁵⁴.

Il existe cependant un code de déontologie des juges qui reprend des règles de *common law* et les principes de la CESDH, transposés en droit anglais par le *Human Rights Act* de 1998. Il a été récemment supplanté par un guide de bonne conduite judiciaire (*Guide to Judicial Conduct*) rédigé par des juges et mis en place par le *Judge's Council* après une large consultation au sein de la profession. Il s'est, dans un premier temps, présenté comme un manuel interne destiné à aider les juges professionnels à respecter les règles d'éthiques exigées par leur profession, en répondant à certaines questions ayant trait à l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, les relations avec les médias, mais aussi la participation à des débats publics ou à des activités commerciales. Puis, lorsque le *Lord Chief Justice* (qui préside le *Judge's Council*) a donné son aval à ce document, il a indiqué son souhait que ce guide soit également à l'usage des *magistrates*.

Depuis la réforme de 2005, les règles régissant l'engagement de la responsabilité des juges ont changé. Aujourd'hui, le *Lord Chief Justice* est la principale autorité pour engager la responsabilité des juges, cette compétence demeurant toutefois une compétence conjointe avec le *Lord Chancellor*. Il est encore à noter que pour ce qui est des juges du *High Court* (les plus élevés dans la hiérarchie), seul le Parlement (composé des deux chambres et de la Reine) peut les démettre de leurs fonctions, la Reine prenant cette décision à la demande des deux chambres.

Il existe dans le nouveau système un Secrétariat des plaintes qui a à sa tête un directeur nommé conjointement par le *Lord Chief Justice* et le *Lord Chancellor*. Ce nouveau service offre de plus grandes possibilités de saisines aux particuliers qui peuvent désormais adresser leurs plaintes à ce service, mais aussi au *Lord Chief Justice*, au *Lord Chancellor* ou à l'Ombudsman. Toutes les plaintes sont ensuite centralisées au Secrétariat qui ne décide des suites à donner à une plainte que pour les moins importantes pour lesquelles il peut rejeter la demande au nom du *Lord Chief Justice* et du *Lord Chancellor*. Dans les cas les plus graves, les dossiers sont transmis à ces deux autorités, qui peuvent demander des investigations supplémentaires. La réforme a également vu la mise en place d'une instance d'appel (*Review Body*), qui peut être saisie par le *Lord Chancellor* ou le *Lord Chief Justice*, si le plaignant estime que l'enquête du secrétariat des plaintes n'est pas satisfaisante. Le juge concerné peut aussi demander que cette instance soit saisie.

¹⁵³ Informations provenant d'une note produite par le magistrat de liaison au Royaume-Uni en 2006 (Bernard Rapatel) à propos du système judiciaire en Angleterre et au Pays de Galles.

¹⁵⁴ In K. Malleson, *The New Judiciary*, Ashgate, 1974, p. 211.

Les mesures susceptibles d'être prononcées à l'encontre d'un juge ayant commis une faute professionnelle sont diverses. Dans les cas les moins graves, cela va de la demande d'excuses l'avertissement. Dès que le cas s'avère plus sérieux, une procédure disciplinaire est engagée, mais d'après le *Department for Constitutional Affairs*, cela demeure rare. Elle peut conduire à la révocation du juge. De manière générale, dans les affaires impliquant une faute grave (*serious misconduct*), la seule menace d'une action disciplinaire suffit à entraîner la démission du titulaire du poste.

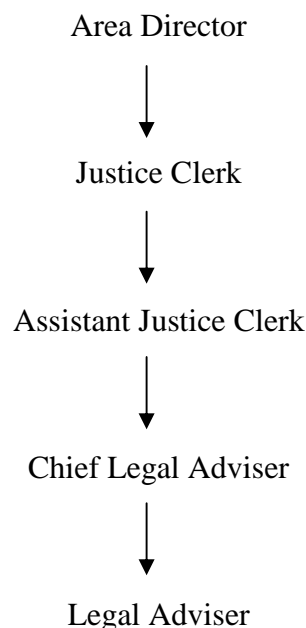
B. Les juges non professionnels

110. Les « *magistrates* » font l'objet d'une évaluation par le biais d'une intervention (*peer vision*) tous les trois ans. Le système de « *peer vision* » est pratiqué par un juge siégeant avec son collègue. Il est suivi d'un retour d'expérience. En cas de difficultés, un nouveau programme de formation peut être recommandé et si les difficultés persistent, il existe plutôt des systèmes informels d'exclusion (incitation à démissionner, à prendre sa retraite, à prendre des fonctions moins importantes dans la cours), le système formel de renvoi étant extrêmement lourd à mettre en place. L'organisation de ces modes de contrôle est local (dans chaque *magistrates' court*) et dépend d'un groupe d'auto contrôle.

Pour ce qui est des problèmes d'indépendance, Mme Spencer (*JP* à Cambridge) a fait remarquer lors de notre entretien que les *magistrates* consultent avant chaque audience le rôle. S'ils connaissent quelqu'un, ils peuvent se récuser (quitter la salle ou se mettre au fond) ou, si tout le monde en est d'accord, siéger quand même.

Comme cela a été précisé en introduction, le *JP* travaille avec un conseiller juridique (*legal advisor*) qui, lui, est de formation juridique, *barrister* ou *solicitor*. Celui-ci ne fait pas partie de la formation de jugement et les liens entre eux ne sont pas hiérarchiques. Il est cependant responsable selon une chaîne de responsabilité reproduite ci-dessous.

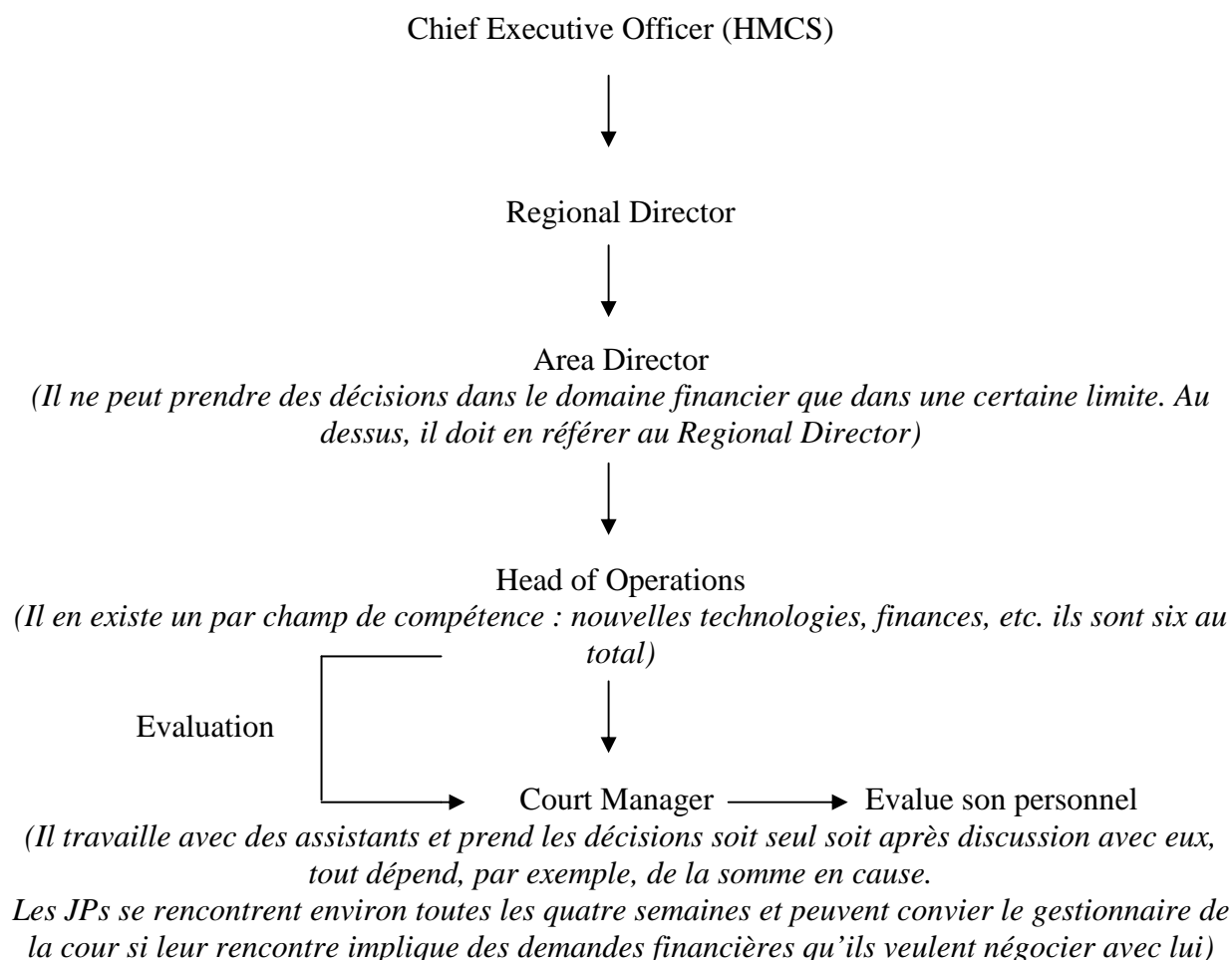
Ligne de responsabilité des *Legal Advisers* :



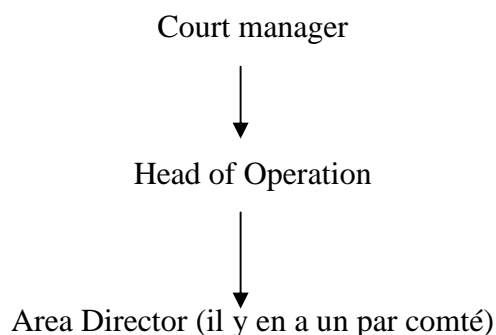
II. L'évaluation des gestionnaires des cours

111. Les gestionnaires des cours sont contrôlés sur un double plan : à la fois sur les performances (*business objectives*) et sur le développement personnel. Sur le premier point, la question est de savoir si le gestionnaire soutient la politique du *MoJ*. L'évaluation est fondée sur cinq points : SMART à savoir *Specific, Mesurable, Achievable, Relevant* et *Timebound*. Si les objectifs ne sont pas réalisés, le gestionnaire doit avoir mis tous les moyens nécessaires en œuvre et pouvoir s'expliquer sur son échec. Pour ce qui est du développement personnel, ce peut être toutes choses, parmi lesquelles, par exemple, l'apprentissage d'une langue.

Ligne de responsabilité des gestionnaires des *magistrates' courts* :



Ligne de responsabilité des gestionnaires des *Crown Courts* :



III. L'évaluation des membres du CPS

112. Le CPS est le principal service national des poursuites pénales pour l'Angleterre et le pays de Galles. En janvier 2010, il a fusionné avec le *Revenue and Customs Prosecutions Office* (RCPO – Bureau du parquet de l'administration fiscale britannique). Le service est dirigé par le *Director of Public Prosecutions* (DPP – Directeur des poursuites) qui est également directeur du parquet de l'administration fiscale britannique. Le DPP exerce ses fonctions indépendamment, sous l'autorité de l'*Attorney General* qui est responsable devant le Parlement du travail du service des poursuites.

Le DPP est responsable de la parution du Code des procureurs de la Couronne (*Code for Crown Prosecutors*), conformément à la section 10 de la *Prosecution of Offences Act 1985* (Loi de 1985 sur la poursuite des infractions). Le code offre des directives aux procureurs sur les principes généraux devant être appliqués lors de la prise de décisions sur des poursuites pénales.

A. La détermination des critères d'évaluation

Au vu des développements introductifs, il est apparu que la partie du questionnaire portant sur l'évaluation individuelle qui a servi aux entretiens n'était pas applicable aux juges anglais, que ce soit dans le domaine de la justice pénale ou civile. En revanche, elle s'est révélée tout à fait applicable aux membres du CPS.

1. La fixation des critères d'évaluation

113. Les critères d'évaluation des membres du CPS sont fixés chaque année lors du *Personnal development Interview*. Chacun se spécialise selon l'objectif qu'il s'est fixé. Il y a quatre rencontres par an et la performance de chaque membre du CPS est enregistrée à la fin de l'année et reportée dans le dossier individuel du candidat. Le contrôle est exercé par le supérieur en ligne directe. L'évaluation se fonde sur les *Performance Development and Review Guidance*.

En outre, le devoir pesant sur tout fonctionnaire est d'offrir au public, ce qui inclut le défendeur, un service professionnel fondé sur l'équité et l'impartialité. Concernant le CPS, ce principe est établi nationalement au paragraphe 2.4 du *Code for Crown Prosecutors*¹⁵⁵ : « Les procureurs doivent être justes, indépendants et objectifs. Ils ne doivent pas laisser leurs opinions personnelles concernant l'origine ethnique ou nationale, le sexe, le handicap, l'âge, la religion ou la croyance, les opinions politiques, l'orientation sexuelle ou l'identité sexuelle du suspect, de la victime ou de tout témoin influencer leurs décisions. Ils ne doivent pas non plus subir de pression malhonnête ou excessive de quelque source que ce soit. Les procureurs doivent toujours agir dans l'intérêt de la justice et pas uniquement avec l'objectif d'obtenir une condamnation ». Le code est l'un des deux documents clés publiés et mis à disposition du public, qui expliquent l'objet et le travail du service des poursuites. Le second est la brochure *Core Quality Standards* (Normes de qualité essentielles). Seul le code est émis comme un document juridique. Ensemble, ils font savoir au public ce qu'est le travail des procureurs, comment ils prennent leurs décisions et le niveau de service que le service des poursuites s'engage à fournir dans chaque aspect clé de son travail.

On notera pour finir sur la fixation des critères d'évaluation que les employés et leurs supérieurs en ligne directe utilisent le cadre de compétence afin d'identifier les domaines

¹⁵⁵ [en ligne] <http://www.cps.gov.uk/publications/docs/code2010french.pdf>.

spécifiques à améliorer et à développer en évaluant les performances du moment en les comparant aux attentes. Les détails précis, les actions et les progrès qui ont été décidés sont enregistrés dans un plan de développement personnel. Le tissu de compétences fondamentales et le plan de développement personnel peuvent aussi être utilisés afin d'identifier les domaines dans lesquels les personnes pourraient individuellement leur niveau de compétence au-delà de ce qui est requis pour leur mission actuelle, par exemple, afin de les aider à progresser ou dans l'optique d'une future mission à un niveau différent.

2. Les caractéristiques des critères d'évaluation

114. Les objectifs poursuivis lors de l'évaluation individuelle des membres du CPS diffèrent, sur le plan individuel, au regard du grade et de la fonction des individus concernés. Cependant, un cadre existe pour s'assurer de la cohérence de l'évaluation entre les différentes catégories d'employés. L'évaluation des performances individuelles se fonde sur une évaluation annuelle par des questionnaires se conformant à une série d'objectifs établis auparavant. Des indicateurs de performance sont associés aux objectifs poursuivis. Ils se fondent sur des unités organisationnelles et les catégories d'infractions et non pas sur des comportements individuelles¹⁵⁶.

Il existe toutefois un lien entre les objectifs individuels et les objectifs organisationnels qui sont atteints par les Normes essentielles de qualité (*Core Quality Standards*) précités qui s'imposent à tous¹⁵⁷. Le CPS est en train de développer des critères d'évaluation afin de mesurer les Normes essentielles de qualité qui entraîneront la publication de données en temps voulu. Ce type d'évaluation s'appuie principalement sur le contentement du public.

En pratique, le CPS poursuit les dossiers criminels devant la cour au nom de la société. Son rôle est de protéger le public, de soutenir les victimes et les témoins et de rendre la justice. Les Normes de qualité essentielles indiquent au public ce qu'il peut attendre du CPS dans son action de poursuite devant les tribunaux. Elles énumèrent douze standards de qualité.

Standard 1: Nous fournissons à la police et aux autres investigateurs des conseils afin de les aider dans une lutte effective contre le crime et dans la conduite des infracteurs devant les tribunaux.

Standard 2: Nous prenons, au moment opportun, des décisions de mise en accusation effectives et équitables en accord avec le contenu du *Code for Crown Prosecutors*.

Standard 3: Nous utilisons des alternatives à la poursuite lorsque cela est approprié afin de fournir à la victime une réparation plus rapide et de réhabiliter ou de punir l'infracteur.

Standard 4: Nous nous opposons à une mise en liberté sous caution des infracteurs lorsque cela est approprié, en prenant particulièrement en compte le risque que cela induit pour les victimes et le public.

Standard 5: Nous mettons en état l'ensemble de nos dossiers rapidement et en accord avec les *Criminal Procedure Rules* afin que des plaider coupable puissent être introduits à la première opportunité, et que des procès équitables puissent se tenir aux dates fixées.

Standard 6: Nous présentons nos dossiers de manière équitable et solide.

Standard 7: Nous évaluons les besoins des victimes et des témoins, les gardons informés de la progression de la leur dossier et recherchons les soutiens appropriés afin de les aider à donner le meilleur témoignage possible.

Standard 8: Nous expliquons nos décisions aux victimes lorsque nous décidons de ne pas poursuivre ou que nous modifions de manière substantielle la mise en accusation.

Standard 9: Nous aidons la cour dans le processus de rendu de la sentence et cherchons à confisquer le produit des crimes.

Standard 10: Nous réfléchissons au bien-fondé d'exercer nos droits à interjeter appel lorsque nous pensons que la cour n'a pas pris la bonne décision légale.

¹⁵⁶ Voir des exemples de rapports sur la performance disponibles en ligne sur le site national du CPS : <http://www.cps.gov.uk/publications/performance/index.html>.

¹⁵⁷ On peut consulter en ligne les *Core Quality Standards* sur le site du CPS : http://www.cps.gov.uk/publications/core_quality_standards/

Standard 11: Nous traitons rapidement et de manière transparente les plaintes concernant nos décisions et le service que nous avons fourni.

Standard 12: Nous engageons avec els communautés afin d'être informé de leurs besoins lorsque nous prenons des décisions.

Selon les rédacteurs des Normes de qualité essentielles, ces standards sont importants en ce que, d'une part, les victimes, témoins, suspects et défendeurs dépendent des procureurs afin qu'ils accomplissent leur devoir à un niveau élevé. D'autre part, la police, les cours et les autres services de la justice pénale compte sur les procureurs pour délivrer un service efficace et effectif. Enfin, le public et les responsables du contrôle du travail des procureurs veulent que les procureurs leur rendent des comptes concernant le fait d'atteindre ou non les objectifs fixés. Ces standards permettent également de s'assurer que le CPS respecte les *Criminal Procedure Rules* qui sont les règles procédurales régissant le procès pénal. Par ailleurs, ils guident le CPS dans l'organisation de son service et dans la gestion du processus de poursuite. En contrepartie, le CPS attend du public qu'il « *hold us to account* » s'il manque à fournir le service décrit dans les Normes de qualité essentielles dont le respect par le CPS constitue le baromètre de son succès.

Outre, le système précédemment mis en exergue, le CPS expérimente actuellement un système de bonus à la performance qui récompense les zones dans lesquels les performances sont hautes par un système de drapeaux rouge, orange et vert¹⁵⁸. De telles zones reçoivent un certain nombre de parts d'un pot commun établis en fonction des performances, qui est déduit du budget salarial total, et qui est réservé à la rétribution des performances (ligne spéciale du budget). Il n'est pas évident que cette expérimentation se prolonge car, d'une part, une expérience de bonus à la performance a déjà eu lieu en 1998-1999, sans perdurer car les bonus étaient considérés comme dépendants trop de facteurs subjectifs ce qui soulevait des problèmes de transparence et d'équité dans leur octroi. D'autre part, le nouveau premier ministre a indiqué qu'il allait abolir les récompenses financières liées aux performances.

B. La mise en œuvre des critères d'évaluation

115. La politique générale d'évaluation concernant le CPS est établie de manière centralisée. La mise en œuvre est en revanche conduite localement par des gestionnaires locaux.

Un tissu de comportements valorisés et de compétences fondamentales (*Core Competency Framework*) a été accepté par le CPS et est utilisé depuis le 1^{er} avril 2001. Il est consultable, dans sa version actuelle, qui est en train d'être révisée, en ligne sur le site national du CPS¹⁵⁹. Ce document est conçu pour être transparent et juste, l'introduction de standards nationaux et génériques devant permettre d'aider à assurer un processus à la fois transparent et cohérent.

Le principal objectif du tissu de comportements valorisés et de compétences fondamentales est de promouvoir une plus grande consistance et de fournir une base plus objective permettant d'évaluer les individus. Il doit aussi permettre aux personnes évaluées de comprendre les qualités, les compétences et les attributs définis comme importants pour le bon accomplissement de leur mission. L'objectif est par ailleurs de s'assurer que ceux qui sont sélectionnés par le biais d'un parcours de recrutement, d'une progression, de promotions ou de recherches d'un profil spécifique sont les mieux équipés afin de mener à bien les différentes

¹⁵⁸ [en ligne] http://www.cps.gov.uk/publications/performance/area_performance/#a02

¹⁵⁹ http://www.cps.gov.uk/publications/humanresources/pmm/section2/chapter_9.html.

tâches clés, afin de permettre aux activités d'évaluation et de développement de se concentrer sur l'aide à apporter en matière d'équipement pour que le *CPS* puisse combler ses besoins professionnels. Il doit aussi permettre de s'assurer que chacun de comprend clairement ce que l'on attend de lui et, enfin, que chaque individu peut prendre des décisions informées et ciblées concernant les compétences qu'il peut avoir besoin de développer dans l'optique de sa future carrière.

Les compétences auxquelles le document fait référence sont les qualités, les dons et les attributs identifiés comme importants afin de bien accomplir sa mission. Le tissu de comportements valorisés et de compétences fondamentales les qualités, dons et attributs essentiels au *CPS* afin que les essentiels du travail à fournir corresponde aux objectifs fixés. Les éléments qui définissent les compétences, les descripteurs, donnent une indication de la manière dont une performance sera considérée comme satisfaisante. Les descripteurs utilisés illustrent les aspects que le *CPS* considère comme importants et qui sont utilisés lors de l'évaluation de la qualité au regard des compétences exigées. Les membres du *CPS* ont ainsi une compréhension commune de la définition de chaque compétence.

Les compétences identifient en effet les standards communs dont une organisation a besoin. Elles sont utilisées dans différents aspects de la gestion de la performance qui incluent : la sélection, le profil de poste, la démonstration des exigences demandées ; rapports sur l'évaluation de la Performance; l'établissement d'objectifs ou l'identification de besoins en formation.

Il existe concrètement trois groupes de compétences : la « contribution personnelle », « la gestion et la communication » et « la direction ». Chaque groupe de compétences s'appuie sur les autres : le groupe « contribution personnelle » forme le bloc fondateur ; le groupe « gestion et communication » forme le niveau suivant et le groupe « direction » forme le niveau final. L'ensemble des membres du personnel doit démontrer des compétences relatives à chaque groupe atteignant au moins le Standard 1. L'ensemble des huit compétences centrales s'applique à tout poste au sein du *CPS*.

A l'intérieur des huit compétences centrales sont définis des standards de performance. Il y a quatre standards en force de direction, obtention de résultats, gestion prévisionnelle et organisation ; communication et négociation, et Raisonnement et prise de décision ; et trois standards en Conscience et gestion de la diversité; développement personnel continu et talents spécialisés ; et connaissance. Chaque standard comprend un certain nombre d'exemples de comportements qui illustrent les standards de performances attendus. Les standards sont cumulatifs : on ne peut donc atteindre le standard 3 sans avoir atteint le 1 et le 2.

Les standards requis pour chaque *core competency* ont fait l'objet d'un accord national. Il est néanmoins de la responsabilité du de l'agent qui contresigne comme de l'agent qui établit le rapport de s'assurer que tout employé est informé des standards requis. Il peut parfois arriver que les standards de compétence varient pour des postes particuliers par rapports aux standards nationaux, les plans de progression de carrière individuels devant alors clairement faire ressortir que cette variation a fait l'objet d'une discussion entre le titulaire du poste et l'agent chargé du rapport et a été enregistré. L'agent qui contresigne doit donner son accord sur toute variation de ce type. En acceptant chaque variation par rapport aux standards nationaux, les agents qui contresignent prennent en compte l'équilibre entre les comportements attendus pour chaque standard du noyau central de compétences et la fréquence à laquelle il faudrait qu'un comportement d'un certain niveau soit observé pour un poste particulier. La grille des modèles indicatifs nationaux fixe les modèles attendus pour les emplois pour chaque indice de rémunération et pour certains rôles professionnels génériques.

La question s'est posée des garanties mises en place pour assurer l'indépendance de la justice. Richard Crowley indique que la garantie réside dans la transparence : chaque personne

doit signer et indiquer qu'il a vu et lu une copie du document. Il existe un droit d'appel en vertu de nos procédures de respect de droits de l'homme à l'encontre des évaluations considérées comme injustes. Il existe en dernier ressort une possibilité de recours devant le tribunal.

Richard Crowley signale que de faibles performances auraient, dans un premier temps, comme réponse, des visites, des conseils et des guides, une formation dans le domaine qui semble nécessaire. Si les faibles performances perduraient, il pourrait y avoir une mise en demeure de la personne pour qu'elle améliore ses performances et l'application d'une échelle de sanctions pouvant en définitive conduire au renvoi de la personne en cause¹⁶⁰.

Tout employé renvoyé à la suite de mauvaises performances a le droit d'interjeter appel de cette décision disciplinaire par écrit. Le droit d'appel de l'employé devant le *Civil Service Appeal Board* est indiqué sur la lettre de renvoi ainsi que la procédure à suivre.

L'évaluation individuelle des policiers

Il existe en Angleterre un système d'évaluation individuel des policiers, mais aucun document n'a pu être trouvé à son sujet.

Nos entretiens ont simplement permis de relever que si l'évaluation est pilotée par le *Home Office* à l'heure actuelle, les critères d'évaluation sont fixés au niveau local. Ainsi, le *Professional and development Review system (PDR)* fonctionne-t-il sur la fixation de critères au niveau local par le supérieur direct à chaque début d'année professionnelle, en avril. Il s'achève le 31 mars de l'année suivante et est aligné sur l'année budgétaire. Les différentes étapes du *PDR* doivent être remplies selon un calendrier préétabli : établissement des objectifs (avril-mai), entretiens intermédiaires (octobre-novembre) et entretien afin de considérer voir si les objectifs fixés sont remplis (avril-mai).

Les objectifs poursuivis lors de l'évaluation individuelle des agents de police sont fixés lors de l'entretien qui a lieu entre avril et mai. Ils reflètent les attentes pour l'année à venir. Des indicateurs de performance sont associés aux objectifs poursuivis, le tout étant décidé et acté le jour du premier entretien de l'année de même que les critères de performance effectifs associés au profil de poste sont réexaminés et approuvés. Ce sont entre quatre et six objectifs de performance et deux objectifs de développement personnel qui doivent faire l'objet d'un accord pour chaque personne (des guides sont fournis cet effet sur la page du *PDR* sur le site CamNet). Chacun doit également impérativement avoir un objectif de diversité pour lequel des guides sont aussi fournis. Un profil de poste peut contenir jusqu'à trente activités et attitudes. Lors de l'entretien visant à établir les attentes, le supérieur et l'agent concerné doivent se mettre d'accord sur celles qui sont essentielles pour une performance effective dans la fonction occupée par l'agent et qui sera donc évaluée. Il n'est pas obligatoire d'évaluer et de recueillir des preuves pour l'ensemble des activités et attitudes répertoriées dans le profil de poste. Une fois les activités et attitudes prioritaires sélectionnées, elles doivent être inscrites comme « priorité » dans les pages afférentes aux activités et attitudes du *PDR*. L'ensemble de ces activités et attitudes identifiées comme non requises seront ensuite retirées de l'écran afin de laisser demeurer uniquement les éléments obligatoires et prioritaires. Concrètement, entre quatre et six activités et quatre attitudes devraient être sélectionnés pour être testés. Mais la catégorie « Santé, sécurité et bien-être » est une activité qui doit obligatoirement être évaluée pour l'ensemble des membres de la police. Il en est de même pour l'attitude « Respect de la race et de la diversité ». Les objectifs établis doivent être remplis sur une base en cascade afin de s'assurer que les objectifs individuels sont clairement en lien avec les objectifs de la police, de la division, du service et de l'équipe (il existe au sujet de l'établissement des objectifs un guide).

Une fois les objectifs définis, il est prévu de faire le point entre octobre et novembre. Les agents et leur supérieur en ligne directe doivent organiser au moins un entretien dans ce sens au milieu de l'année afin de considérer les progrès accomplis par l'agent dans la poursuite de ses objectifs et dans les performances qu'il doit réaliser. Le supérieur met par écrit le contenu de la discussion.

En fin d'année (avril-mai), tout employé doit normalement participer à un entretien qu'il peut préparer grâce à une auto-évaluation en ligne. Celui-ci implique une discussion et une évaluation des performances accomplies au regard des objectifs et des performances attendues contenus dans le profil de poste. Cet entretien constitue une opportunité de reconnaître l'accomplissement d'avancée et de continuer les discussions à propos du développement personnel et des besoins professionnels de l'employé. Chaque objectif est mesuré par rapport aux critères suivants :

¹⁶⁰ http://www.cps.gov.uk/publications/humanresources/pmm/section2/chapter_4.html.

- *Exceeded* : L'agent a rempli ses objectifs au-delà de ce qui était attendu de lui. Des résultats additionnels mesurables ont été observés.

- *Met* : L'ensemble des éléments requis dans l'établissement des objectifs a été rempli dans son entier.

- *Partially met* : Certains des éléments requis dans les objectifs fixes ont été remplis.

- *Not met* : Aucun ou une part infime des éléments requis dans les objectifs fixes ont été remplis.

- *No longer applicable* : Un changement de circonstance signifie que cet objectif n'a plus besoin d'être rempli par l'agent.

Un taux de performance doit être donné pour chaque activité et attitudes obligatoires et prioritaires dans le profil de poste. Il existe dans le *PDR* plusieurs catégories en fonction du taux de performance :

- *Exceptional* – Un membre du personnel qui va de manière constante au-delà des performances requises pour une activité spécifique ou les indicateurs décrits pour une attitude. Par exemple, cette personne prend toujours en main une activité ou agit comme un modèle de manière constante.

- *Good* – Un membre du personnel qui va de manière occasionnelle au-delà des performances requises pour une activité spécifique ou les indicateurs décrits pour une attitude.

- *Competent* – Un membre du personnel qui accomplit de manière constante les performances requises pour une activité spécifique ou les indicateurs décrits pour une attitude.

- *Development Required* – Un membre du personnel qui est en dessous des performances requises pour une activité spécifique ou les indicateurs décrits pour une attitude. Il y a souvent de bonnes raisons pour qu'une note concernant une activité ou attitude soit classée dans cette catégorie. Par exemple, cela peut venir du fait que le membre du personnel est nouveau à son poste ou a été absent sur une longue période. Il peut aussi arriver que cette appréciation soit portée à propos d'un agent qui n'améliore pas sa performance alors qu'il s'est vu proposer l'opportunité de s'améliorer. La logique étant celle d'une amélioration du travail plutôt que d'éviction (sauf dans les deux premières années), en cas de non accomplissement des objectifs prévus, une proposition de formation peut en effet être faite à l'employé.

Afin de mesurer les avancées, le supérieur doit normalement prendre note des besoins soulignés lors de l'entretien intermédiaire, et y remédier. De manière générale, pendant l'année, le supérieur comme les employés doivent conserver les preuves de l'accomplissement et de l'observation des performances. Les informations conservées portent sur l'accord qui a été trouvé lors de l'entretien initial sur les activités et les attitudes. Cela permet d'avoir un document disponible lors de l'entretien de fin d'année. Les employés procèdent à l'enregistrement de leurs « preuves » en ligne, sur un formulaire de *PDR*.

Même lorsqu'un membre du personnel est identifié comme « compétent » ou « exceptionnel » dans sa mission, il continue à devoir développer sa performance. Son supérieur doit donc discuter avec lui de son futur plan de carrière, de ses aspirations et s'assurer que toute formation et activité de développement nécessaires afin de soutenir ces plans est enregistrée dans cette section.

Lorsque la personne n'est pas encore compétente, le supérieur discute avec l'employé des domaines pertinents à développer. Ils doivent spécifiquement être en lien avec la mission que cette personne accomplit au moment de l'évaluation. De telles actions doivent clairement être soulignées dans les formulaires de *PDR* avec leur durée lorsque cela est possible.

La discussion générale et l'accord en lien avec le développement personnel doivent être inscrits dans la case réservée aux « commentaires du supérieur ». Toute demande concernant le développement qui nécessite des fonds ou un investissement/coordination excédant les compétences du gestionnaire de base devra être placée dans la partie réservée aux demandes de développement au sein du *PDR* afin qu'il soit transmis à l'échelon supérieur par l'intermédiaire du supérieur direct au service de formation et de développement.

Il existe également au moment de l'évaluation une discussion obligatoire sur la présence de l'employé au travail. Elle est automatiquement alimentée par la base de données sur les absences pour maladie. Le supérieur doit discuter de ce point avec l'employé et inscrire les commentaires qui s'imposent, notamment s'il a été nécessaire de mener une procédure d'investigations dans ce domaine pendant l'année.

La dernière partie du *PDR* (après la partie sur les commentaires complémentaires du supérieur direct portant sur les aptitudes et les performances de l'employé) est réservée aux commentaires de l'employé qui peut relire l'ensemble du document et faire tout commentaire. Une fois qu'il a rempli cette section, le *PDR* est adressé à l'équipe administrative compétente qui enregistre le *PDR* complet, *follow up* les *PDR* dans lesquels les employés ont indiqué qu'ils n'étaient pas satisfaits de leur *PDR* et inclut le *PDR* dans la progression de la qualité.

La procédure d'évaluation est garantie par le contrôle qu'exerce dessus un second supérieur en ligne directe. Celui-ci formule un commentaire sur le *PDR* et les performances de celui qui est évalué. Son rôle est de

valider le contenu du *PDR*. Il doit pour ce faire vérifier spécifiquement que le *PDR* est équilibré et exact ; que les plans d'objectifs et de développement sont valides et réalisables.

Il est en tout état de cause ressorti de nos entretiens que ce système est chronophage car le gouvernement travailliste avait développé un système qui demandait beaucoup d'informations. Les récentes élections laissent entrevoir un changement et une décentralisation du processus d'évaluation qui reviendrait au niveau local et non plus au *Home Office*.

Il est également ressorti de nos entretiens que les coûts sont intégrés dans le processus d'évaluation. Il existe deux schémas :

- le *special priority payment*. C'est une prime d'incitation pour le travail difficile (agent armé, travail de nuit). Ne doit pas concerner plus de 40% des forces.
- le *competency related frashald payment*. C'est une prime liée aux performances mais dont les critères subjectifs sont variables selon les forces de police. Seule constante : douze mois d'excellence.

IV. L'évaluation des membres du *Tribunals Service*.

116. Outre l'évaluation du *Tribunals Service* en tant qu'agence d'exécution par le Lord Chancellor et le Parlement, ainsi que comme employeur par ses agents (V. *supra*), lui-même évalue ses personnels administratifs.

Si la carrière des managers dépend de leurs résultats, celle du staff en dépend également. Cependant, au niveau du *TS*, une difficulté est intervenue du fait de l'intégration dans la structure d'agents qui n'étaient pas formés pour exercer des fonctions d'agents d'une juridiction mais d'une administration. Le *TS* a « récupéré » le personnel des tribunaux administratifs qui travaillaient séparément et différemment du fait de l'éclatement des structures avant la loi de 2007.

L'évaluation s'effectue alors plutôt en relation avec l'estimation d'un besoin de formation qu'avec l'estimation de l'efficacité ou de la compétence de l'agent. Dans le rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, il est évoqué le fait qu'une politique de formation a été mise en œuvre. Elle concerne les managers (*Formation Leadership*) mais aussi les personnes sans qualification qui ont été identifiées par un questionnaire et ont été invitées à suivre des formations. Elle concerne aussi les personnels qui sont en contact direct avec les justiciables¹⁶¹.

Selon l'*Operations Manager* rencontré au ASC de Birmingham, il n'y a pas de prime au rendement ni pour le staff ni pour les juges.

Il n'y a pas d'évaluation individuelle pour les juges mais un entretien avec le *Principal Judge* du tribunal office, par exemple, tous les 8 mois, pour un juge au *Social Security and Child Support Tribunal*. Les juges salariés semblent les plus performants car ils peuvent progresser dans la carrière (ils sont fonctionnaires). Les autres ne font que ce qu'on leur demande.

117. Pour conclure sur cette partie, ce qui ressort de l'administration de la justice en Angleterre, c'est une recherche de rationalisation budgétaire mais aussi d'unification et de simplification du système judiciaire.

Il y a un réel problème de complexité juridictionnelle en Angleterre. Certains universitaires se demandent par exemple quel est l'intérêt de la Cour Suprême puisqu'il y a déjà la Cour d'appel. En matière de justice administrative, il y a une volonté de fusionner les tribunaux et de mieux répartir sur le territoire l'accès à la justice (cour administrative). Néanmoins, certains tribunaux demeurent en dehors du système.

¹⁶¹ Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Services*, p. 38.

P. Langbroek avait évoqué la même idée à propos du système néerlandais : un système d'ordre juridictionnel unique serait tout à fait possible aux Pays-Bas. Il s'agirait de fusionner les juridictions de degré équivalent.

En Angleterre, un autre élément est constamment ressorti comme aux Pays-Bas : l'indépendance des juges. Il existe ainsi des mécanismes de responsabilité à l'endroit des juges anglais mais pas de système d'évaluation individuel généralisé.

Le Parlement est le meilleur allié du pouvoir judiciaire : le *CRA* précise que n'importe quel *Chief Justice* peut introduire une plainte devant le Parlement en relation avec des problèmes concernant l'administration de la justice (article 5), ici au sens général.

Il n'y en a pas moins une cohérence entre la réforme de Lord Woolf de 1999 et la réforme de 2005. Autrement dit, il y a une cohérence entre la réforme de la procédure et la réforme de la gouvernance des juridictions.

Selon S. Turenne, on ne peut intégrer la justice anglaise dans la politique publique au sens français du terme. Il n'y en a pas pour autant moins une recherche de quantité et de qualité, mais elle est beaucoup plus informelle qu'aux Pays-Bas ou qu'en France.

Les juges en Angleterre font œuvre de beaucoup d'initiative pour reprendre en main leur système et ne pas laisser le gouvernement faire n'importe quoi ou ne rien faire (V. le cas des *tribunals*).

Un autre élément important est à noter : à partir d'avril 2011, est prévue la fusion du HMC's et du *TS* dans une agence d'exécution unique : *Her Majesty's Courts and Tribunals Service*.

Chapitre 2

La contractualisation du système judiciaire

118. La question de la contractualisation a posé de nombreux problèmes de compréhension à nos interlocuteurs anglais, tant universitaires que praticiens. Il ressort cependant des entretiens menés qu'il existe en Angleterre et au Pays de Galles des contrats d'objectifs et de procédure. Il s'agit d'*agreements* ou de *protocols* plus que de *contracts*. A cela s'ajoutent, dans le traitement des litiges civils et administratifs, différentes procédures accélérées et de médiation répondant à la notion de contractualisation. La justice pénale connaît quant à elle, dans ce domaine, plusieurs procédures : procédure d'avertissement, plaider coupable, procédure automatisée pour les infractions de masse.

Section I. Contractualisation et gestion de l'institution judiciaire

I. Les contrats d'objectifs

A. Les contrats outils de politique publique au niveau central

En Angleterre et au Pays de Galles, les juridictions négocient un fois par an avec l'Etat des « contrats d'objectifs », par lesquels elles s'engagent à obtenir un résultat déterminé à une date convenue en échange de moyens supplémentaires pour y parvenir (crédits, personnels, locaux, informatique, etc.).

1. Les règles applicables à la justice pénale et civile

119. Les accords sont réalisés avec les gestionnaires régionaux (*Regional Managers*) à propos du niveau de performance à atteindre et des objectifs. Le service de gestion de la juridiction rencontre également les usagers de cette dernière (John Stacey nous indique qu'il s'agit, par exemple, des *solicitors*, des membres du *judiciary*) et le *Court Board* (sont nommés dans cet organe des représentants de l'administration, du système judiciaire, des avocats et du public afin de discuter des performances de la cour et des services fournis). De cette rencontre sortiront des accords visant à améliorer les services. Le *Court Board* (institution régie par le *Courts Act* de 2003) a pour mission d'examiner minutieusement les dispositions prises par le *Lord Chancellor* et d'émettre des recommandations sur la manière dont elles doivent être mises en œuvre.

En pratique, une juridiction ne peut pas passer de contrat (au sens strict du terme, entendu comme la rencontre d'une offre et d'une acceptation). Elle peut simplement passer un accord sur des standards, des objectifs et le niveau de performance que les usagers pourraient attendre. Ces accords doivent respecter les standards nationaux, etc. Les juges sont maintenant (depuis les réformes constitutionnelles) impliqués dans les décisions de gestion. Bien qu'ils n'aient pas de responsabilité directe dans l'administration de la juridiction, ils doivent être consultés par les *courts managers* et impliqués dans le processus décisionnel. Selon John Stacey, les membres du système judiciaire ne sont pas entièrement d'accord avec la politique des objectifs : d'une part, les juges souhaitent prendre le temps nécessaire à chaque dossier, mais d'autre part, certains objectifs étant prévus par les *CPR* dans le cadre de la gestion des dossiers, ils les acceptent.

Le critère principal permettant de décider s'il convient de conclure ou non un contrat d'objectifs avec une juridiction qui en fait la demande réside dans le gain que peut en retirer le « client » : la performance doit en être améliorée, et cela doit être réalisable et d'un coût

raisonnable. Par ailleurs, les accords – il s’agit d’accords oraux – passés avec les usagers des cours (*Court Users*) et le *Court Board* doivent être signalés à ces organismes. Il n’y a aucune forme directe de contrôle.

Selon les résultats obtenus, les avantages accordés et les restrictions applicables en fonction des résultats obtenus sont variables. En principe, il n’y en a aucun. Mais il existe une exception si l’accord est intervenu entre le service local de gestion et le gestionnaire régional (*Regional Manager*). Dans ce cas, les résultats sont pris en compte dans le processus d’évaluation et en termes de « récompense et de reconnaissance ». Ce système ne présente donc aucun risque, selon John Stacey, puisque rien ne peut faire l’objet d’un accord qui puisse avoir un impact sur le système judiciaire sans son accord. L’indépendance du système judiciaire ne doit en effet pas être affectée de quelque manière que ce soit. Mais, lorsqu’un service judiciaire doit être fourni à un usager, le juge est un personnage central dans le processus et doit être impliqué. Le soutien du gestionnaire régional (*Regional Manager*) comme du chef de juridiction (*senior Judge – Presiding Judge*) est également requis.

2. Les contrats spécifiques à la justice pénale

a. Les accords conclus dans le cadre du CJSSS

120. Il existe dans le cadre du CJSSS des accords entre les cours, le CPS et la police sur la manière de travailler. Le but est de savoir ce que fait chacun et de pouvoir dire aux autres les actes inutiles s’il y en a ou au contraire ce qui est utile. Cela permet globalement une meilleure communication sur les méthodes de travail des uns et des autres, l’idée étant toujours de travailler pour le système. On parle de « *framework agreements* », de « *local scheme* ».

En cas de rupture des engagements pris, les autres parties peuvent avoir recours au « *local board* ». Les « *local boards* » ont été créés quand les *magistrates’ courts* sont entrés dans le giron du HMCS. Les *magistrates’ courts* étaient organisés localement en lien avec les *County Councils*. En 2007, ce sont des personnels fonctionnaires en lien avec le MoJ qui ont pris le relais. L’idée a été de créer des *court boards* pour la ville avec le Judiciary, les usagers des cours (*county, crown et magistrates*). Cet organe n’a cependant qu’un pouvoir de recommandation, la décision étant prise par le *area manager*. Ces *local boards* n’ont donc que peu de succès et sont, selon John Stacey, voués à disparaître.

b. Les accords conclus entre le CPS et la police

121. Dans le domaine pénal, il existe également un ensemble de protocoles. Par exemple, Richard Crowley nous a indiqué qu’il existe des protocoles entre le CPS et la police, notamment en cas de prostitution d’enfants. La décision a été prise, dans ce domaine, de ne plus les poursuivre mais de poursuivre leurs souteneurs. Il existe dans le même sens une série de protocoles qui sont publiés sur le site national du CPS à la rubrique « *National Protocols and Agreements with other Agencies* »¹⁶², qui portent non seulement sur les protocoles d’accord avec la police, mais également avec les médias, le barreau, etc.

Il y a aussi des accords passés sur le traitement de certaines infractions : viols, infractions sexuelles, violences familiales¹⁶³, lutte contre l’homophobie (*multi-agency service agreements*).

¹⁶² <http://www.cps.gov.uk/publications/agencies/index.html>.

¹⁶³ Voir dans ce sens le CPS *Domestic Violence Good Practice Guidance*, [en ligne] http://www.cps.gov.uk/publications/docs/dv_protocol_goodpractice.pdf.

3. Les règles applicables à la justice administrative

122. Au niveau du *Tribunals Service*, il n'existe pas de contrat au sens strict mais des accords entre le *Tribunals Service* et les juges représentés par le *Senior President*. Il y a également des accords entre les *Area Directors* et managers, entre les managers et les juges qui portent sur les performances administratives et judiciaires. Tous ces éléments sont très informels et se situent au niveau des boards. Les agents administratifs et les judiciaires se mettent d'accord sur leurs performances réciproques afin d'obtenir des avantages ou la confiance de leurs supérieurs. Ces éléments ne sont pas formalisés mais résultent de l'acceptation d'une culture de l'efficacité. Le simple fait qu'il existe un camp administratif et un camp judiciaire¹⁶⁴ démontre une culture importante de la négociation. De même, le *TS* fait mention dans ses rapports de l'importance d'avoir des contacts et des accords avec les autorités administratives afin d'éviter les recours ou litiges prévisibles inutiles devant les tribunaux¹⁶⁵.

La contractualisation n'est pas absente de la réflexion en Angleterre mais semble assez limitée. Peter Vincent-Jones a fait apparaître la notion de « *New Public Contracting* »¹⁶⁶, à propos du comportement du gouvernement britannique contemporain (depuis les années 1980). Pour lui, le cœur de la contractualisation se révèle dans un mode de gouvernance typique, le *New Public Contracting*, par lequel des pouvoirs et des responsabilités sont dévolues à des agences publiques dans des arrangements contractuels variés préservant les contrôles du gouvernement central et ses pouvoirs d'intervention¹⁶⁷. A ce propos les relations entre le *Lord Chancellor* (ou le Ministère de la justice) et les deux agences d'exécution, *HMCS* et *TS*, devraient être analysées. Dans le chapitre II de la partie I, V. Peter-Jones analyse la relation entre *NPC* et *NPM*¹⁶⁸. Il fait le lien entre contractualisation et *NPM*¹⁶⁹. Le *NPC* intervient dans le contexte de la « décentralisation centralisée » mise en place sous le *New Labour* et du nouveau centre de gouvernement (Le Trésor et le *Cabinet Office*)¹⁷⁰. La notion de « contractual targets »¹⁷¹ est intéressante. Elle induit qu'il existe des « indicateurs unilatéraux », non négociables comme c'est le cas en France dans les lois de finances, et des « indicateurs négociés », comme cela semble exister en Angleterre et aux Pays-Bas, mais aussi en France avec le « contrat individuel d'objectifs » ou les « dialogues de gestion » au sein de la justice administrative.

Des craintes vis-à-vis de la négociation/contractualisation ont été exposées en Angleterre: « *The creation of executive agencies, contracting-out, privatization, and the private financing of public projects have all served to make the definition of « government » uncertain and to blur the line between the public and private sector* »¹⁷².

¹⁶⁴ V. *supra*.

¹⁶⁵ V. *supra*.

¹⁶⁶ V. Peter-Jones, *The New Public Contracting*, OUP, 2006, p. vii.

¹⁶⁷ Peter-Jones, p. vii.

¹⁶⁸ P. viii.

¹⁶⁹ P. viii.

¹⁷⁰ P. viii.

¹⁷¹ P. ix.

¹⁷² p. 72. Sur l'influence du *NPM* dans les administrations et agences, V. Gavin Dewry, « The Executive : Towards Accountable Government and Effective Governance ? », in Jeffrey Jowell & Dawn Oliver (ed), *The changing Constitution* (4th edn, OUP, 2000).

B. Le contrat : outil de politique publique au niveau local

1. Les accords conclus entre une cour et ses propres services

123. Il arrive en Angleterre que les juridictions passent des accords avec leur propre personnel (personnes qui travaillent au tribunal mais ne sont pas soumises à l'autorité de la juridiction) afin d'améliorer la qualité de la justice.

Le personnel visé ici, qui n'est pas directement employé par le tribunal mais qui y travaille, est le personnel de sécurité et de ménage. Les contrats les concernant autorisent le service de gestion local à discuter de la manière dont le service fourni est délivré. D'autres accords sont passés avec le secteur associatif (par exemple *Citizen's Advice* et *Shelter*) afin que leurs conseillers soient présents au tribunal à certains horaires et que les équipements nécessaires soient fournis par la cour.

L'ensemble de ces accords est négocié en moyenne une fois dans l'année. Il ne s'agit pas de contrats au sens strict du terme, sauf s'il s'agit d'aménagements locaux aux contrats nationaux (*National Contract*). Les autres accords sont des accords locaux informels.

Les objectifs de qualité dépendent de la juridiction en cause. Mais, selon John Stacey, on peut penser que cela concerne les services fournis par les juridictions : réponses téléphoniques, délais causés par la masse de travail en retard (manière dont cela doit être amélioré) et amélioration du rôle des tribunaux.

Lorsque ces accords sont conclus, aucune autorité ne supervise leur mise en œuvre. Ils sont revus à intervalle régulier par les parties. De la même manière, aucune récompense ou pénalité ne sont prévus en cas de non respect de l'engagement, juste la satisfaction du travail accompli. Il en ressort que ces accords informels sont sans risque pour la gestion du système judiciaire et ne peuvent apporter que des bénéfices. Ils permettent plus largement aux participants à l'intérieur d'une juridiction en particulier de discuter de la marge de progrès et de se mettre d'accord sur un processus d'action pour ces améliorations.

2. Les accords conclus dans le cadre de la justice civile

124. Il existe dans le système juridique anglais l'équivalent des *Maisons de justice et du droit*, créées en France sur le fondement d'une convention constitutive conclue entre un ensemble d'autorités locales, publiques et privées afin de faciliter l'accès au droit et de favoriser les solutions amiables alternatives au règlement juridictionnel de l'affaire¹⁷³.

En 2003, en effet, le Conseil pour la médiation civile (*Civil Mediation Council*) a été établi par des médiateurs et des décideurs politiques afin d'encourager l'utilisation de la médiation dans la résolution des litiges civils et la large application de standards dans la pratique de la médiation. Conscient de la nécessité d'assurer la qualité de ses interventions afin d'améliorer la perception de la médiation auprès du public et des professions judiciaires, le conseil a introduit en 2005 un mécanisme d'accréditation pour les organisations faisant de la médiation afin de les évaluer quant à la formation de base de leurs médiateurs. L'objectif était d'assurer l'utilisation de bonnes pratiques à ceux qui recourraient à un médiateur, notamment dans le cadre des procédures de médiation à l'intérieur des juridictions¹⁷⁴. Les critères d'évaluation ont été définis par le conseil et recouvraient, entre autres, un minimum de

¹⁷³ « Il peut être institué des maisons de justice et du droit, placées sous l'autorité du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République près ce tribunal, dans le ressort duquel elles sont situées. Elles assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès du droit. Les mesures alternatives au traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent s'y exercer. » (Articles R 131-1 et s. COJ).

¹⁷⁴ V. *supra*.

formation, une procédure adéquate de supervision des médiateurs, une administration efficace¹⁷⁵.

Il n'existe pas, en revanche, dans le système juridique anglais, d'équivalent des *Conseils départementaux d'accès au droit*, créées en France sur le fondement d'une convention constitutive et pouvant eux-mêmes conclure des conventions ayant pour objet la mise en œuvre de l'accès au droit¹⁷⁶.

3. Les accords conclus dans le cadre de la justice pénale : Exemple de partenariat police-CPS¹⁷⁷

125. Il y a, selon le CPS, des bénéfices considérables à développer des protocoles locaux entre le CPS et la police afin de traiter les infractions liées à des préjugés à l'encontre des homosexuels et des transsexuels, tout comme à établir des partenariats avec d'autres collaborateurs du CJS comme les *Crime Disorder Reduction Partnerships (CDRPs)* et les *Community Safety Partnerships (CSPs)*, ainsi que le secteur associatif. Les protocoles locaux peuvent fonctionner afin de s'assurer que l'ensemble des crimes liés à des préjugés à l'encontre des homosexuels et des transsexuels sont poursuivis de manière équitable, *firmly and robustly*, et que les victimes de ces incidents sont pleinement soutenues à travers des actions positives des services du CJS. Travailler en partenariat avec des services du CJS *to deliver a seamless service* aux victimes d'infractions homophobes et transphobes constitue une composante clé dans la construction de la confiance et dans la fourniture d'un service approprié aux communautés lesbiennes, gaies, bisexuelles et transsexuelles.

Les bonnes pratiques en relation avec les protocoles locaux et les partenariats nécessitent que chaque zone développe un ensemble de relations multi-agences à la fois avec la police, le CJS, les CDRPs et les autres multi-agences afin de :

1. Développer le niveau des accords de service avec la police pour des poursuites effectives et *accurate* des fichiers coordonnés des crimes homophobes et transphobes. Cela devrait inclure l'identification précise des dossiers impliquant des crimes homophobes et transphobes, des processus d'investigation efficaces, le traitement des dossiers, une prise en charge effective des victimes et des témoins, l'arrêt des affaires, les questions intéressant différents services, la formation et la gestion des performances.
2. Développer des mécanismes qui concilient et confirment les données de la police et du CPS sur le nombre de poursuites des crimes homophobes et transphobes et qui identifient et abordent les raisons pour lesquelles ils obtiennent des résultats contraires.
3. De mettre en place un travail avec les *Local Criminal Justice Boards* et les CDRPs afin de revoir les niveaux de restrictions, de contrôler la qualité des investigations et des poursuites afin de s'assurer que les leçons sont tirées et les actions appropriées prises.

¹⁷⁵ Pour un complément d'information, V. S. Prince, « ADR after the CPR : Have ADR Initiatives now Assured Mediation an Integral Role in the Civil Justice System in England and Wales? », D. Dwyer (ed.), *The Civil Procedure Rules Ten Years On*, Oxford, 2009, p. 331.

¹⁷⁶ « Dans chaque département, il est institué un conseil départemental de l'aide à l'accès au droit, chargé de recenser les besoins, de définir une politique locale, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées. Le conseil est saisi, pour information, de tout projet d'action préalablement à la mise en œuvre et, pour avis, de toute demande de concours financier de l'Etat préalablement à son attribution. Il procède à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositifs auxquels il apporte son concours. » (Article 54 de la loi du 10 juillet 1991 ; articles 141 et s. du décret du 19 décembre 1991).

¹⁷⁷ http://www.cps.gov.uk/publications/prosecution/htc_toolkit.html.

4. Développer l'engagement de stratégies conjointes avec les partenaires du *CJS* afin de construire de manière effective un lien de confiance avec les membres des communautés lesbiennes, gaies, bisexuelles et transsexuelles.

5. D'assurer une participation active dans les partenariats multi-agences concernant les crimes racistes, comprenant des accords entre le *CJS* et le secteur tertiaire afin d'identifier et de traquer les dossiers, et de partager les informations.

4. Les accords conclus dans le cadre de la justice administrative

126. Certaines expérimentations locales prévoient des accords. Il en est ainsi du projet *Caseflow* (*Case management électronique*) qui a suscité un contrat entre le *Employment Tribunals Service* (ETS) et un consultant privé : *Methods Consulting*. *Methods Consulting* doit fournir un logiciel de management au ETS. Le service de conciliation ACAS en sera également un bénéficiaire. La conception, l'expérimentation et la généralisation sont couvertes par le contrat.

II. Les contrats de procédure

Les contrats de procédure couvrent à la fois les contrats intervenant dans le cadre de la gestion de l'instance de manière générale, autrement dit du déroulement de l'ensemble des procédures portées devant la juridiction dans une catégorie d'affaires données, et les contrats intéressant le traitement du déroulement de l'ensemble de la procédure dans des affaires particulières.

A. Le cas du procès civil

127. Nos entretiens ont permis de révéler que le cadre normatif anglais ne prescrit pas aux juridictions de conclure avec leurs partenaires (avocats, huissiers, etc.) des protocoles d'accord ou de procédure sur la manière dont seront conduits certains types de procédures. En revanche, en dehors de toute base légale, de tels partenariats peuvent être conclus et interviennent dans ce cas en moyenne une fois par an à l'initiative des juridictions ou de leurs partenaires.

Les accords trouvés se fondent uniquement sur un intérêt commun à rendre une justice plus efficace – rôles plus efficaces dans les tribunaux, réduction du temps d'attente pour les audiences et de la lenteur desdites audiences – et sont encouragés en ce que chaque partie bénéficie de l'efficacité ainsi obtenue. John Stacey estime donc que ce type d'accord ne présente pas de risque pour le système judiciaire puisque le résultat peut uniquement consister en une amélioration pour chacun.

Il n'existe aucune instance de contrôle veillant à la bonne application des protocoles mis en place. En revanche, les partenaires se rencontrent à intervalles réguliers et discutent des résultats obtenus. Selon John Bell, professeur à l'université de Cambridge, il existe ainsi des discussions informelles entre les juges et les membres du barreau d'un même circuit, le *circuit mass* comprenant environ vingt personnes. Ces discussions informelles permettent d'avoir un ensemble d'informations et peuvent ensuite faire l'objet de plus de formalisation en cas de problème.

Des protocoles peuvent aussi être décidés par ce que l'on appelle des « *rulemaking committees* ». Il s'agit de procédures très informelles et très peu transparentes sur lesquelles aucune information n'a pu être trouvée en dehors de la mention faite par le professeur Bell durant notre entretien.

Pour ce qui est des contrats de procédure applicables à chaque dossier de manière particulière, il existe en Angleterre et au Pays de Galles deux types de procédures reposant sur une base normative : d'une part, les *pre-action protocols* qui ne s'appliquent qu'à certains types de litiges et, d'autre part, les règles prévues par les *Civil Procedure Rules (CPR)* qui rationalisent la procédure.

1. Les pre-action protocols

128. Les *pre-action protocols*¹⁷⁸ constituent une procédure qui nous est apparue se situer entre le protocole régissant le déroulement de l'ensemble des procédures portées devant la juridiction dans une catégorie d'affaires données et celui applicable à une affaire en particulier. Chaque protocole comprend en effet une description de ces objectifs qui allient les objectifs généraux de la procédure civile anglaise actuelle, mais s'adapte également à la procédure particulière qu'il entend couvrir.

Les *pre-action protocols* sont actuellement au nombre de onze¹⁷⁹, applicables à des litiges spécifiques : diffamation, négligence professionnelle, diffamation, litiges liés à l'ingénierie et à la construction, etc. Ils sont complétés par des *practice guides*¹⁸⁰. L'objectif de ces protocoles est d'encourager l'échange d'informations de manière précoce et complète à propos de prétentions légales potentielles et de permettre aux parties d'éviter la procédure en résolvant leur litige par un accord avant que le juge soit saisi.

En pratique, selon la jurisprudence¹⁸¹, si un litige est résolu par un accord par le biais d'un *pre-action protocol*, l'attente habituelle est que le défendeur paie au demandeur les sommes qui auraient dû être payées, s'il n'y avait pas eu d'accord, sur la base de la voie procédurale dégagée à la suite d'une audience de gestion du dossier. Dans le cas où aucun accord n'est trouvé, les protocoles doivent aider à rendre la gestion de la procédure plus efficace.

Il est prévu par les *Practice Directions*, à propos des protocoles, que les juridictions doivent examiner l'accomplissement des formalités prévues en considérant si les parties ont respecté les exigences du *PD Pre-action Conduct*. Cela touche, entre autres : la manière dont les parties ont échangé leurs informations ; ont envisagé d'utiliser une forme d'ADR. La juridiction considère également les progrès accomplis par les parties au regard de leur problème de départ et l'impact du non respect du protocole sur les autres parties¹⁸².

En cas de non respect des protocoles, des sanctions sont envisagées. En pratique, les *CPR* (règle 3.1) autorisent les juridictions à prendre en compte le respect ou non du protocole applicable dans un dossier lorsqu'elles donnent des indications pour la gestion dudit dossier et lorsqu'elles rendent des injonctions financières. Les sanctions, qu'elles soient financières ou autres¹⁸³, ne devraient pas être imposées lorsqu'il y a un respect important du protocole. Afin de décider de la sanction imposable, la juridiction considère l'effet total du non respect du protocole sur les autres parties. En outre, la règle 44.3(4) du *CPR*, dresse la liste des facteurs que la juridiction doit prendre en compte lorsqu'elle décide de prononcer une injonction financière. La sanction imposée peut conduire à une sanction immédiate ou différée et dans le cas d'une sanction différée, elle peut intervenir durant la procédure ou, en cas de sanction financière, à la conclusion de la procédure. Quoiqu'il en soit, la sanction est maintenue à moins que la partie en cause n'interjette appel ou en obtienne le relèvement.

¹⁷⁸ A. Pellegrins Grinover, P. Calmon, *Direito Processual Comparado*, World Congress of Procedural Law.

¹⁷⁹ http://www.justice.gov.uk/civil/procrules_fin/menus/protocol.htm.

¹⁸⁰ *Idem*.

¹⁸¹ *Birmingham City Council v Lee* [2008] EWCA Civ 891, LTL 30/07/2008.

¹⁸² Pour des précisions en fonction du type de protocole, V. *Blackstone's Civil Practice 2010*, Oxford, 2009, pp. 122-123.

¹⁸³ La liste des sanctions imposables relève du para. 4.6 du *PD Pre-action Conduct*.

Par ailleurs, le para. 4.1 du *Practice Direction on Protocols* contient une disposition générale quant à la gestion des affaires non régies par un protocole spécifique. Les paragraphes 6.1 à 8.4 et 9.1 à 9.7 du *PD Pre-action Conduct* posent également les principes et les indications quant à la conduite raisonnable à tenir avant toute action dans les dossiers non gouvernés par l'un des protocoles spécifiques, avec l'idée qu'ils ne doivent pas être utilisés comme un procédé tactique afin d'assurer un avantage inéquitable à l'une des parties ou de générer des coûts inutiles. L'idée générale est que les parties devraient échanger des informations suffisantes afin de pouvoir comprendre réciproquement leur position et de prendre des décisions informées avec l'objectif de résoudre leur différend par un accord. Elles devraient également tenter de trouver les moyens appropriés afin de régler leur litige par un accord et devraient envisager la manière dont elles pourraient avoir recours aux *ADR*. Il leur est aussi conseillé d'agir de manière raisonnable et proportionnée.

Ces conseils ne s'appliquent pas aux procédures de recouvrement de dettes, lorsqu'il n'y a pas de contestation sur le fait que de l'argent est dû et où le demandeur suit une procédure légale ou une autre procédure formelle antérieure à l'action.

2. Les règles prévues par les Civil Procedure Rules

129. Afin de s'assurer d'une gestion proportionnée des dossiers dans les affaires individuelles, le rapport Woolf envisageait en 1998 une intervention active du pouvoir judiciaire dans la gestion des dossiers en matière civile, mais uniquement dans ceux qui le requéraient.

La procédure mise en place à la suite de ce rapport prévoit en conséquence aujourd'hui que, lorsque cela est possible, il est fait appel à des calendriers de procédure, ainsi qu'à des procédures standardisées qui seront présentées dans la partie consacrée à la contractualisation et à la gestion de la décision judiciaire¹⁸⁴. Des instructions standardisées existent pour l'ensemble des voies procédurales (*tracks*) : *small claims* (PD 27, app. A), *fast track* (PD 28, app.), *multi-track* (form PF 52). Les CPR autorisent par ailleurs les juridictions à recourir à quatre types d'audiences procédurales afin de gérer les dossiers dans la phase antérieure au jugement : audience d'allocation (*allocation hearing*) ; conférence de gestion de dossier (*case management conference*) ; un examen avant-procès (*pre-trial review*) et les audiences régies par les règles 28.5(4) et 29.6(4).

B. Le cas du procès pénal

130. Le cas du traitement des instances de manière générale ne sera pas repris ici car il en est de même que dans le domaine de la justice civile, même si les *pre-action protocols* n'ont pas d'équivalent en matière pénale. En revanche, il est intéressant de se pencher sur le traitement des procédures dans le domaine des instances particulières.

Dans le cadre du procès pénal, comme dans les développements relatifs au procès civil, c'est le cadre normatif qui prescrit au juge de conclure avec les parties un calendrier de procédure, sur la manière dont sera conduit l'ensemble de la procédure. Rien n'est prévu pour la gestion des dossiers en dehors des textes. Les procédures de gestion des dossiers s'appliquent sous des formes différentes à l'ensemble des dossiers susceptibles de trouver une issue devant un tribunal (*magistrates' court*, *Crown Court*, etc.) mais ont toute pour objectif de rendre la justice plus efficace.

¹⁸⁴ V. *infra*.

Les règles concernant la gestion des dossiers dans la justice pénale se développent en Angleterre depuis une trentaine d'années et notamment depuis le milieu des années 1990 : vote du *Criminal Procedure of Investigations Act* en 1996, instaurant des dates butoirs et l'accès au dossier de la défense, et inversement, en particulier, au nom des témoins ; le *Criminal Justice Act* de 2003 qui a régulé le *pre-trial* devant le *Crown court* et le *magistrates' court*. L'objectif central de l'avant-procès anglais d'aujourd'hui est de gérer le dossier afin que le cheminement vers la solution finale nécessite le moins d'audiences et de temps possibles et ce, en adaptant la procédure selon que la personne mise en cause plaide ou non coupable.

Il existe actuellement pour ce faire un certain nombre de principes applicables depuis 2005 à la gestion des dossiers : les *Criminal Procedure Rules* – il s'agit d'un équivalent des règles de procédure civile également mise en place par Lord Woolf avec le soutien des juges du *High Court* – qui expriment de manière simple et concise les règles légales et de *common law* s'appliquant aux procédures pénales. Ils sont complétés par des *Consolidated Criminal Practice Directions* délivrés concurremment par le *Lord Chief Justice* et le *Lord Chancellor* qui apportent des précisions sur la mise en œuvre concrète de certains de ces principes¹⁸⁵.

Il y a aussi un important pouvoir des juges qui délivrent parfois des protocoles pour certaines affaires. Ils en informent les avocats mais il y a peu de discussions, sinon informelles, en raison de leurs bonnes relations.

Les *CPR* sont entrées en vigueur le 4 avril 2005. Ils s'appliquent aux *magistrates' courts*, aux *Crown Courts* et à la division pénale du *Court of Appeal*. Ils prévoient un code procédural applicable à la gestion de la progression des dossiers, au sein des juridictions, d'application immédiate, même aux procédures en cours, qui régie les règles applicables de la première audience à la décision finale. Ces règles remplacent et consolident les règles existantes, notamment en prévoyant un objectif à atteindre pour toute procédure selon lequel les dossiers pénaux doivent être traités avec justesse, le code indiquant la manière de parvenir à cet objectif (*CPR* 1.1(2)). Ils doivent également être traités de manière efficace et rapide, ce qui dépend, selon la jurisprudence¹⁸⁶, du respect du calendrier de procédure établi par les règles. Pour ce faire, les *CPR* sont divisées en dix parties principales qui suivent globalement la progression chronologique des dossiers criminels. Il existe, par ailleurs, des protocoles particuliers concernant les dossiers complexes et les affaires de terrorisme.

L'obligation de gestion des dossiers par le *magistrates' court* se traduit par l'obligation de mettre en œuvre l'objectif primordial (*overriding objective*). Concrètement, l'ensemble des participants ont le devoir de préparer et de conduire l'affaire en accord avec cet objectif et d'accomplir les prescriptions posées par les règles, mais aussi par tout *practice direction* pertinent ou indication particulière de la juridiction. Elles doivent également informer la juridiction de tout manquement dans l'accomplissement de ces devoirs, qui pourrait conduire à ne pas traiter de manière équitable le dossier, ce qui implique d'informer le juge, mais aussi les autres parties, et, au besoin de dénoncer celle d'entre elle qui ne respecterait pas les règles.

Par ailleurs, afin de remplir l'objectif d'efficacité imposé par les *CPR*, la juridiction et les parties doivent gérer le dossier activement (*CPR* : 3.2(1) et (2)) et la juridiction doit donner des indications afin de s'assurer que le dossier avance rapidement : le *CPR* 3.8 impose à la juridiction de donner des instructions, ce qui inclut, par exemple, l'établissement d'un calendrier de procédure. Elle doit aussi identifier le plus tôt possible les problèmes posés par le dossier, ce que confirme la jurisprudence¹⁸⁷. Concernant les parties, le *CPR* 3.3 impose à la

¹⁸⁵ *Archbold Magistrates' Courts Criminal Practice 2009*, Thomson, Sweet and Maxwell, Londres, 2008, p. 300.

¹⁸⁶ *R (Robinson) v Sutton Coldfield Magistrates' Court* [2006] EWHC 307 (Admin).

¹⁸⁷ *R (DPP) v Chorley Justice* [2006] EWHC 1795 (Admin) ; plus récemment : *R (Lawson) v Stafford Magistrates' Courts* [2007] EWHC 2490 (Admin) et *Writtle v DPP* (2009) 173 JP 224.

défense d'aider à identifier les réels problèmes posés par le dossier et d'être dans une attitude de coopération. L'une des nouveautés de ce système est la nomination par chaque partie d'un agent (ni *barrister* ni *solicitor*) recevant la responsabilité de l'avancement du dossier (*CPR* 3.4) dont les coordonnées sont à la disposition de chacune des parties. Cette personne est chargée de s'assurer que les parties respectent les instructions de la juridiction et d'alerter les autres parties de tout élément qui pourrait interférer avec la progression homogène du dossier.

Le nouveau système implique donc davantage l'ensemble des participants à la procédure en leur reconnaissant des droits mais aussi des devoirs, l'ensemble devant être pris en compte afin d'assurer un déroulement efficace de la justice, ce que traduit d'ailleurs la jurisprudence qui avait anticipé ce besoin¹⁸⁸ et même indiqué que la fonction la plus importante du juge était de gérer le processus judiciaire¹⁸⁹, ce qu'elle a confirmé sous l'empire des nouvelles règles¹⁹⁰ en indiquant que non seulement le juge doit être solide dans les décisions de gestion du dossier qu'il prend, mais également les parties à qui on ordonne de faire des démarches. A cela s'ajoute que les décisions sur la gestion des dossiers ne peuvent habituellement (il existe des exceptions sur lesquelles le juge interrogé a été assez vague) pas faire l'objet d'un appel pendant la procédure. Elles peuvent en revanche être incluses dans un appel plus général après le jugement de l'affaire.

Il ressort de ces règles, à titre d'exemple, que le déroulement de la procédure devant le *magistrates' courts* ressemble aujourd'hui au schéma suivant :

- 1) Si la personne mise en cause plaide coupable, on peut s'attendre à ce que le dossier soit traité lors de la première audience.
- 2) Si l'on peut penser que la personne ne plaidera pas coupable, des étapes préliminaires sont prévues lors de la première audience afin de préparer le procès, ce qui inclut au premier chef la question de la représentation légale. Outre ce point, les procédures avant-procès consistent en recevoir le plaidoyer et prendre des instructions concernant les différents points du procès et les révélations. Lorsque l'infraction en cause est *triable only on indictment* ou *either way*, il est habituel que, lors de la première audience, la procédure utilisée soit celle de *plea before venue*, mode de procès et renvoi ou transfert devant le *Crown Court* (lorsque cela est réalisable). En pratique, un ajournement sera cependant nécessaire avant que le dossier puisse faire l'objet d'une audience de mise en accusation au *Crown Court* pour le procès.

Dans tous les cas, le non respect de ces contrats de procédure peut être sanctionné : le juge peut ainsi décider d'arrêter une affaire si rien n'est fait. Mais il semble qu'en pratique le recours à la sanction soit peu appliqué en matière pénale car le retrait du dossier peut être préjudiciable pour la victime (rien n'est prévu dans les règles de 2005). Le but est davantage d'encourager chacun à regarder honnêtement sa charge de travail et à considérer ses priorités. Il y a une forme de responsabilisation des parties. Il convient d'ajouter que certaines juridictions, comme celle de Manchester, ont sanctionné les parties en les convoquant pour des audiences les vendredis après-midi. Il existe également une possibilité, à la fin de l'affaire, de jouer sur les *wasted cost orders* afin de compenser le non respect des règles par l'une ou l'autre partie, avec cette limite cependant qu'ordonner une sanction financière au représentant du CPS revient simplement à déplacer une somme d'argent d'un service de l'Etat à un autre, ce qui réduit singulièrement l'impact de cette sanction. D'après le juge Saunders, elle est en fait rarement mise en œuvre. En tout état de cause, il semble qu'il y ait un respect naturel des *barristers* pour l'ensemble de ces règles car ils souhaitent pour un grand nombre d'entre eux un jour devenir juge. Même si les relations sont différentes dans les *magistrates' courts*, le

¹⁸⁸ *R. v. Jisl and Tekin*, The Times, 19 avril 2004.

¹⁸⁹ *R. v. Chaaban* [2003] Crim. L.R. 658, CA.

¹⁹⁰ *R. v. Phillips* [2007] 5 Archbold News 2, CA.

professeur Spencer indique que les résultats sont identiques et que le respect des règles est existant car tout le monde se connaît.

Enfin de manière plus large, en cas de non respect des règles posées par le *CPR*, la jurisprudence *Musone*¹⁹¹ a indiqué le grand principe applicable selon lequel il est rare que le juge exclut des preuves substantielles uniquement parce qu'elles sont apportées en dehors des délais, mais il est normal de les exclure si cela doit permettre d'assurer l'équité procédurale (en l'espèce la partie sanctionnée essayait de manœuvrer la procédure à son avantage). Cette décision a été confirmée dans d'autres domaines procéduraux comme l'atteste la décision *R (Robinson) v Abergavenny Magistrates' Court*¹⁹².

Les avis sont partagés quant au risque de tels accords pour le système judiciaire. La seule personne à avoir émis de sa propre initiative des réserves sur cette procédure est le professeur Bell. Il estime que le règlement de l'ensemble des délais peut avoir l'effet inverse à celui attendu en ce que si une affaire « tombe » à la dernière minute en raison d'un problème procédural ou d'un plaider coupable tardif, le juge se trouve désœuvré étant donné la programmation qui est opérée en amont de chaque affaire. Nicky Padfield a également évoqué ce type de difficulté en parlant de sa pratique en tant que juge à mi-temps.

Exemple concret d'une audience de gestion de dossier (*Crown Court*, Cambridge, 17 mars 2010)

L'audience de gestion de dossier à laquelle nous avons assisté a été entendue par le *High Court Judge*, M. Justice Saunders, chargé de juger ultimement une affaire de viol impliquant uniquement des mineurs.

Les deux enfants accusés de viol devaient être jugés à la même date que celle où se tenaient leurs examens. L'audience avait donc pour objet la négociation de la date du procès que les avocats des enfants demandaient à changer.

Préalablement à l'audience qui se tient dans la salle d'audience normale du tribunal, l'assistant du juge lui a indiqué la présence de la presse qui demandait à ce qu'il explicite son interprétation d'un texte de loi sur les procès impliquant des enfants. Le juge leur a donc donné son interprétation en présence de l'ensemble des parties dans la salle d'audience et a insisté sur le fait que les enfants ne devaient en rien être identifiables à la lecture de leurs articles.

Pour ce qui est de la question procédurale posée lors de l'audience, le juge a pris en compte les intérêts de l'ensemble des protagonistes et décidé qu'il n'y aurait pas de changement de date.

Il a ensuite réglé avec les avocats différents aspects organisationnels de la procédure : organisation de l'audience de jugement (lieu, horaires, pauses, etc.). Pour les aspects pratiques, il a expliqué aux parties qu'il n'avait jamais eu à connaître un tel type d'affaire impliquant des enfants. Il a donc demandé au représentant du *CPS* de trouver une salle sans estrade et d'organiser matériellement le procès (lui précisant qu'en cas d'impossibilité, il le demanderait à quelqu'un d'autre). Le représentant du *CPS* a accepté et a donc été tenu d'informer le juge des arrangements matériels par mél.

S'est ensuite posée la question du nombre d'avocats présents lors de cette audience. Le juge a insisté sur la réduction de leur nombre pour chaque partie afin de faciliter le travail d'audition des enfants. Il a ensuite donné des instructions quant à certains délais à respecter par les parties dans l'accomplissement de plusieurs actes et insisté sur le respect des délais butoirs en responsabilisant les avocats. Il ne peut pas y avoir de sanction en tant que telle, mais le juge a précisé qu'il demanderait des explications sur les retards et attendait de bonnes raisons s'il y en avait.

¹⁹¹ [2007] 1 WLR 2467.

¹⁹² [2007] EWHC 2005 (Admin).

C. Le cas du procès administratif

131. En matière d'administration de la justice, il pourrait être fait référence à un *Tribunals Concordat* dont parle Lord Carnwath mais rien de concret n'a pu être établi¹⁹³.

Concernant le rôle de la contractualisation dans l'administration des tribunaux, selon Fox Leueen, il n'y a pas d'accords entre les juridictions et les barreaux, associations d'avocats, etc., en vue d'améliorer l'administration de la justice.

Il n'y a pas non plus, selon Fox Leueen, d'« approche contractuelle » au niveau de l'administration de la justice par le *Tribunals Service*. Ce qu'il y a, selon elle, dans certaines juridictions, ce sont des instructions pratiques qui spécifient quand la preuve doit être présentée, etc.

Fox Leueen fait une distinction entre les accords sur les pratiques et le « *case management* », qui peut soit compléter ces « *agreements* » soit les remplacer dans certaines juridictions.

Section II. Contractualisation et gestion de la décision judiciaire

Ce sont les accords conclus entre les parties et le juge sur la manière dont sera conduite la procédure dans le cadre du déroulement de l'audience dans une affaire en particulier dans une affaire particulière qui seront traités ici en distinguant le cas du procès civil, du procès pénal et du procès administratif.

I. La contractualisation de la solution du litige en matière civile¹⁹⁴

La loi applicable en Angleterre et au Pays de Galles, plus précisément les *CPR*, prévoit que la conclusion d'accords entre le juge et les parties afin d'organiser le déroulement de la procédure dans le cadre de plus de 50% des affaires civiles soumises défendues devant un juge. L'objectif central de ce mode de fonctionnement est de conduire le dossier à une conclusion rapide et de ce fait de promouvoir l'accès à la justice et l'amélioration du rapport qualité-prix dans ce domaine.

A. L'objet de la contractualisation

1. La gestion du dossier antérieurement à l'audience

132. La gestion des dossiers dans les juridictions civiles avant une quelconque audience de jugement constitue aujourd'hui un élément central du déroulement des procédures civiles en Angleterre et au Pays de Galles. Les décisions afférentes à la gestion des dossiers sont généralement traitées par les *District Judges* lorsqu'il s'agit de dossiers traités par les *District Registries* du *High Court* ou un *County Court* et par les *masters* lorsque les affaires sont pendantes devant le *Royal Court of Justice*. Les *CPR* (voir les règles 1.4(2) et 3.1(2)) listent un ensemble des responsabilités managériales qui imposent aux juges de nouvelles missions, ce qu'atteste le tableau ci-dessous :

¹⁹³ CARNWATH (Lord Justice), "Tribunals under the Constitutional Reform Act", *Journal of Social Security Law*, 13, Issue 2, 2006, p.63.

¹⁹⁴ La contractualisation de la solution du litige au moyen d'une transaction extrajudiciaire ou d'une convention d'arbitrage n'entre pas en tant que telle dans le champ de l'étude. Seules sont prises en considération ici les hypothèses dans lesquelles le litige fait l'objet en cours d'instance et en présence du juge d'une solution amiable entre les parties.

Coopération et accords :	<ul style="list-style-type: none"> • Encourager la coopération entre les parties • Aider les parties à trouver un accord sur tout ou partie de leur litige • Encourager le recours aux ADR • Si nécessaire, arrêter la procédure afin de permettre aux parties de négocier ou de discuter
Déterminer la pertinence et les priorités :	<ul style="list-style-type: none"> • Aider à identifier les problèmes posés par le dossier • Décider de l'ordre dans lequel les problèmes doivent être résolus • Décider quels dossiers nécessitent le recours à un procès plein et entier et lesquels peuvent être traités par le biais d'une procédure réduite
Prendre des décisions sommaires :	<ul style="list-style-type: none"> • Décider d'initier une audience sommaire (<i>CPR</i> Partie 24) • Ou décider si la demande ou la défense peut être abandonnée car elle n'a aucune chance de succès, ce qui inclut l'hypothèse dans laquelle l'abandon est le résultat automatique d'un manquement à accomplir une injonction procédurale (<i>CPR</i> 3.4(2)) • Ou décider de mettre fin à une affaire sur une question préliminaire (<i>CPR</i> 3.1(2)(l)) • Excluding issues from consideration (<i>CPR</i> 3.1(2)(k))
Maintenir l'impulsion :	<ul style="list-style-type: none"> • Fixer un calendrier de procédure • Contrôler par tout autre moyen l'avancement du dossier • Donner des instructions afin de conduire le dossier jusqu'à l'audience de jugement aussi rapidement et efficacement que possible
Réguler les dépenses :	<ul style="list-style-type: none"> • Décider si l'une des étapes proposées dans l'action est d'un bon rapport coût-efficacité • Prendre en compte l'importance de la réclamation (proportionnalité)

Le requérant est libre de choisir le lieu de début de la procédure. La première audience de gestion du dossier pourra ensuite permettre de décider du transfert du dossier dans la juridiction la plus appropriée. Par exemple, les requêtes concernant des sommes d'argent précises et impliquant des personnes physiques sont automatiquement transférées dans la juridiction dans le ressort de laquelle habite le défendeur (*CPR*, r. 26.2). Lorsqu'une procédure n'est pas initiée dans un centre pour les procès civils, le juge chargé de la procédure peut considérer la nécessité d'un transfert vers un tel centre lorsque les arguments en défense sont déposés. S'il apparaît que le dossier devrait être orienté vers un *multi-track*¹⁹⁵, le transfert doit normalement être prononcé. La règle est également que, de manière générale (*PD* 29, para.

¹⁹⁵ V. *infra*.

2.2), seuls les dossiers les plus graves sont examinés aux *Royal Courts of Justice* (ceux impliquant des dommages supérieurs à 50.000£).

a. La répartition des dossiers dans une voie procédurale

133. Chaque requête présentée à une juridiction doit être répartie dans l'une des trois voies procédurales existantes (*tracks*) : *small claim track*, *fast track* ou *multi-track* par le biais d'une injonction rendue par un juge chargé de la procédure. Ce juge décide traditionnellement de la voie procédurale que devra suivre un dossier lorsque l'une des deux choses suivantes se produit : le défendeur a rempli et déposé un questionnaire d'attribution (*allocation questionnaire*) ou lorsque la période pour ce faire est achevée (*CPR*, r. 26.5 (1)). Bien que cela ne soit pas mentionné, les juridictions attendent également, tant que le délai n'est pas écoulé, le questionnaire rempli par le requérant. Il existe aussi des règles particulières d'attribution à certains *tracks*¹⁹⁶.

Le schéma ci-dessous présente les différentes manières de répartir les dossiers dans une voie procédurale :

¹⁹⁶ V. *Blackstone's Civil Practice 2010*, op. cit., pp. 579-580.

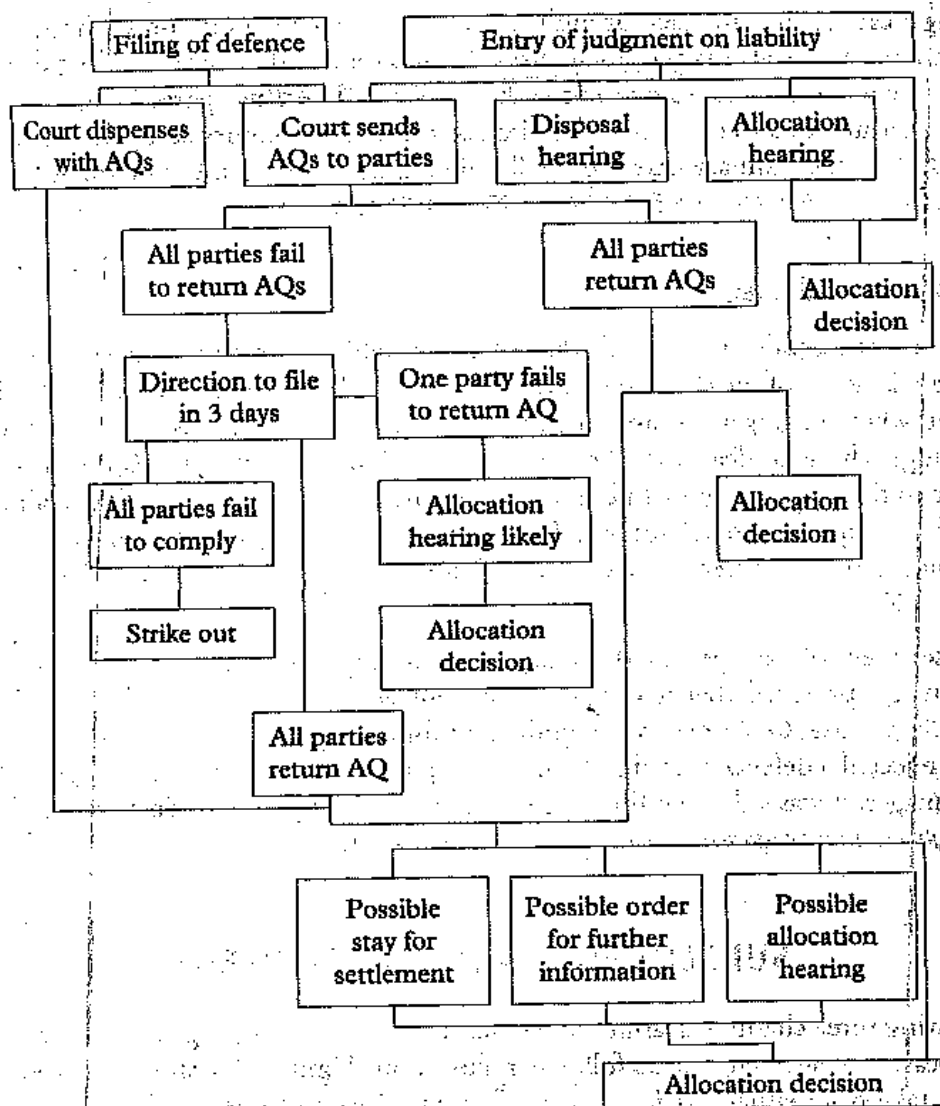


Figure 42.1 Routes to making track allocation decision
AQ = Allocation questionnaire

Le questionnaire d'attribution :

Lorsque le défendeur dépose ses arguments en défense, la juridiction lui remet un questionnaire d'attribution, tout comme à la partie adverse, ou délivre une instruction indiquant que l'utilisation d'un tel questionnaire est inutile. Ce questionnaire aborde les points suivants :

- Respect du *pre-action protocol* pertinent.
- Souhait d'une suspension de la procédure en vue d'un accord.
- Question à propos d'un possible transfert d'une juridiction à l'autre.
- Question sur le point de vue des parties quant au *track* applicable dans leur dossier
- Question sur d'éventuels experts ou témoins
- Demande de précisions sur toute demande envisagée de *summary judgment*¹⁹⁷.

L'objectif de ce questionnaire est de fournir au juge des informations lui permettant de mesurer la valeur du dossier afin de considérer le nombre d'experts requis et la durée prévisible

¹⁹⁷ Le *summary judgment* est une forme accélérée de jugement final. Les preuves orales n'y sont pas entendues. Il n'y a que des preuves écrites.

du procès. Il est également prévu une estimation des coûts à cette étape du processus et pour l'ensemble de son traitement. Ce document doit permettre de décider du possible transfert du dossier comme de l'organisation d'une conférence de gestion de dossier.

Les parties sont encouragées à se consulter et à coopérer lorsqu'elles remplissent le questionnaire, tout comme lorsqu'elles décident de toute information complémentaires, ce qui peut inclure la suggestion d'instructions, qu'elles pourraient adresser à la juridiction avec leur questionnaire. Ils ne devraient pas permettre que la consultation retarde l'envoi du questionnaire. Ces informations doivent aider la juridiction dans sa décision quant à l'orientation du dossier dans l'un des trois *tracks* et pour la gestion de l'affaire. Une information complémentaire ne peut toutefois être diffusée que si l'ensemble des parties estime que l'information est correcte et qu'elle devrait être communiquée à la juridiction et qui devrait être soumise la juridiction, ou si la partie qui envisage d'utiliser l'information confirme que des copies ont été délivrées à l'ensemble des autres parties.

Enfin, dans le cas où une partie ne déposerait pas son questionnaire, la juridiction peut prendre toute instruction qu'elle juge appropriée.

Les règles régissant l'attribution du dossier :

La règle première concernant la répartition des dossiers réside dans la valeur financière de la requête. L'organisation d'une audience d'attribution du dossier n'est pas obligatoire. La juridiction ne l'organise que si elle l'estime nécessaire (*CPR*, r. 26.5 (4)). Par ailleurs, si le *solicitor* n'est pas du ressort, cette audience est souvent organisée par téléphone.

- Les *small claim tracks* :

Cette procédure est applicable, même si elle n'est pas obligatoirement utilisée, à des contentieux impliquant un dommage inférieur à 5000£ et afférant, par exemple, aux litiges entre consommateurs, aux litiges concernant la propriété de biens, etc. Certains domaines sont cependant exclus de cette procédure même s'ils impliquent un préjudice inférieur à 5000£ : des affaires de dommage corporels ; certaines requêtes de locataires et les requêtes impliquant une allégation contestée de malhonnêteté.

- Les *fast tracks* :

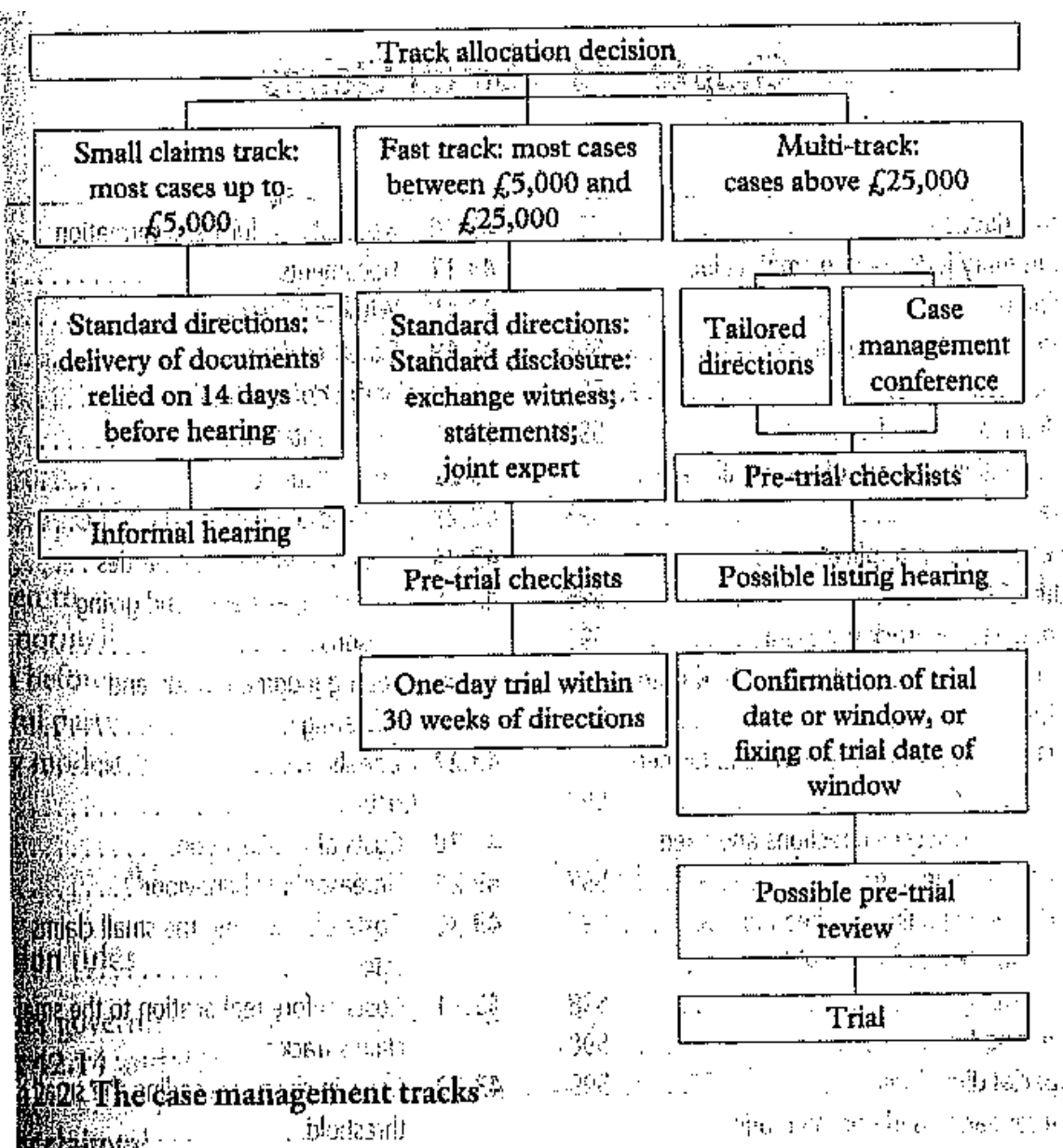
Cette procédure s'applique aux dossiers dont le montant est compris entre 5000 et 25.000£ (15.000£ pour les procédures entamées avant le 6 avril 2009)¹⁹⁸ et dont la résolution ne nécessitera pas plus d'une journée de procès avec pas plus de deux champ d'expertise et un expert par partie dans chaque champ.

- Les *multi-claim tracks* :

Cette voie procédurale est normalement applicable pour tous les contentieux ne tombant pas dans le champ d'application du *small claims track* et du *fast track* : autrement dit des affaires dont le montant excède 25.000£ et dont le traitement nécessitera plus d'une journée d'audience. A cela s'ajoute les dossiers complexes qui ne rempliraient pas l'une de ces conditions. La juridiction prend en effet également sa décision en se fondant sur une liste de facteurs discrétionnaires non exhaustives (elle peut ajouter d'autres éléments à sa convenance) répertoriés au *CPR*, r. 26.8.

¹⁹⁸ Des précisions quant au domaine précis des affaires traitées sont disponibles in *Blackstone's Civil Practice 2010, op. cit.*, p. 584.

Le schéma ci-dessous reprend de manière synthétique la procédure de gestion des dossiers en fonction de la voie procédurale choisie :



Après avoir pris sa décision quant à la voie procédurale pertinente dans une affaire donnée, la juridiction adresse une notification d'attribution aux parties, accompagnée d'une copie des questionnaires d'attribution et de toute autre information à l'attention de chacune des parties. Le *CPR*, r. 26.10 prévoit le changement de *track* si nécessaire. Une partie mécontente de l'attribution de son dossier dans une certaine voie procédurale peut interjeter appel de la décision auprès de la juridiction supérieure à celle qui a rendu la décision initiale ou revenir vers le juge qui a pris la décision initiale (*PD 26*, para. 11.1(1)). Par ailleurs, le Master Leslie (juge au *Royal Court of Justice*) nous a également expliqué que s'il y a une mauvaise estimation des dommages afin d'orienter le choix de la voie procédurale, le juge chargé des paiements peut faire une estimation sur le fondement du *track* qui aurait dû être choisi (*Partie 43-48*). Un appel portant sur cette décision est possible devant le *High Court Judge*.

Au stade de l'attribution, la juridiction peut donner des instructions aux parties. Leur type dépend de la voie procédurale choisie et des circonstances de l'affaire. Classiquement, elle

donnera des instructions standardisées dans le cadre d'un *small claim*. En revanche, pour un *fast track* et un *multi-track*, elle donnera des indications couvrant la révélation de documents, l'échange de déclaration de témoins, la révélation des rapports d'expertise et les questions tenant aux expertises et lister les revendications en vue du procès. Il existe également des instructions standardisées pour le *fast track*. Pour ce qui est du *multi-track*, la juridiction considèrera également la tenue d'une conférence de gestion de dossier ou d'un *pre-trial review*.

Quoiqu'il en soit, à chaque fois que la juridiction donne des instructions, elle se doit de respecter les objectifs généraux fixés par les *CPR* : traitement juste de l'affaire et sans dépenses excessives ; fixation de calendrier de procédure lorsque cela est nécessaire, contrôle de la preuve, fixation d'une date de procès, etc.

b. La phase de gestion des dossiers une fois leur répartition effectuée

134. La phase de gestion de dossiers poursuit deux objectifs : aider les parties à trouver un accord sur tout ou partie de leur litige ; encourager les parties à utiliser des procédures d'ADR si cela est approprié, sans pour autant les y forcer. La force des encouragements peut affecter la décision sur les coûts quand le litige a finalement été tranché.

Limiter les problèmes à juger :

Les *CPR* (r. 32.1) donne le pouvoir à la juridiction de donner des instructions afin de limiter les points sur lesquels elle souhaite que l'on s'adresse à elle, et sur les preuves que l'on peut produire devant le tribunal sur ces points, même si ce faisant, elle risque d'entraîner l'exclusion de données qui pourraient cependant servir de preuve. Elle doit d'ailleurs prendre cela en compte lorsqu'elle oriente le dossier. Ce pouvoir doit toutefois être utilisé en accord avec les objectifs généraux posés par les *ADR*.

Le non respect de la procédure et les sanctions inhérentes, ainsi que les procédures d'exonération¹⁹⁹ :

Des sanctions sont prévues dans les *CPR* afin de permettre aux juridictions d'assurer le respect de leurs instructions quant à la gestion des dossiers et de leurs injonctions. La plus sévère de ces sanctions est l'exclusion du dossier (en tout ou partie) du rôle de la juridiction (r. 3.4(2)(c)). Cette sanction ne touche toutefois que les manquements les plus graves ou répétés²⁰⁰ et encore faut-il que la faute soit imputable à la fois au *solicitor* et à son client²⁰¹. Dans les cas moins graves, la sanction imposée est proportionnelle à l'infraction, étant entendu que dans tous les cas, au regard des grands principes posés par la règle 1.1 des *CPR*, l'objectif premier des juridictions est de rendre la justice, ce qui impose de ne recourir à l'exclusion d'un dossier que de manière très résiduelle.

Par ailleurs, tout manquement ne conduit pas à une sanction à partir du moment où la partie à l'origine du manquement respecte tout de même les dates clés de la procédure et n'a pas agi de manière délibérée pour la retarder. Elle peut aussi demander l'élaboration d'un nouveau calendrier de procédure. Le temps indiqué pour l'accomplissement des actes de procédure peut aussi varier en fonction des dispositions des *CPR* ou en fonction de l'accord écrit des parties, sauf dans l'hypothèse où il existe une interdiction expresse quant à toute variation des règles (r. 2.11). Ce n'est que si les parties ne parviennent pas à coopérer en cas de non respect des délais où que l'une des dates clés de la procédure ne peut être respectée que le

¹⁹⁹ Pour un complément d'information, V. *Blackstone's Civil Practice 2010*, op. cit., pp. 630-649.

²⁰⁰ *UCB Corporate Services Ltd v Halifax (SW) Ltd* [1999] CPLR 691.

²⁰¹ Pour un exemple de la justification de l'exclusion d'un dossier, V. *Habib Bank Ltd v Jaffer* (2000) *The Times* 5 avril 2000.

dossier vient devant la juridiction. Les parties peuvent, de plus, interjeter appel des différentes décisions prises, ce qui retarde un peu plus la procédure.

Lorsque la juridiction considère le non accomplissement de ses obligations par l'une des parties, elle examine d'abord les raisons qui ont conduit à ce dysfonctionnement et s'il y a ou non un préjudice. La question qu'elle considère également réside dans le fait de savoir si le manquement est susceptible de remettre en cause la date du procès si elle a été fixée ou de faire sortir celui-ci de la période déterminée pour sa tenue.

Le panel des sanctions prévues en cas de manquement à une obligation issue des obligations imposées par la gestion du danger est important²⁰². L'injonction habituellement imposée consiste à autoriser la personne en défaut à accomplir son obligation dans une période de temps donnée, associée à une injonction de paiement des frais en cas de demande intermédiaire qui s'avérerait nécessaire afin d'amener l'affaire devant le tribunal. Il est également prévu le cas où la personne mise en cause ne respecterait pas l'injonction qui lui impose une sanction. Dans ce cas, la sanction prendra effet, à moins que la personne n'interjette appel et qu'elle obtienne une exonération (*CPR*, r. 3.8.). Certaines sanctions ne peuvent, en outre, être adaptées par la seule volonté des parties et le non respect de l'injonction imposée entraîne automatiquement la sanction sans qu'aucune autre intervention de la juridiction ne soit nécessaire.

L'appel contre une sanction est prévu à la partie 23 des *CPR*. La juridiction peut également décider de sa propre initiative d'exonérer une partie de la sanction imposée. En tout état de cause, pour prendre sa décision, la juridiction considère un ensemble d'éléments au sein desquels figure, en tête, la bonne administration de la justice.

c. La procédure applicable à chacune des voies procédurales existantes

La procédure applicable dans le cadre d'un « *small track* »

135. Chaque année environ 55.000 dossiers sont orientés dans la voie procédurale réservée aux *small claims*, ce qui représente plus de 75% de l'ensemble des dossiers conclus par une audience finale. Il est encore à noter que nombreux sont les *small claims* qui touchent aux accidents de la circulation routière.

Le traitement de la procédure de *small tracks* est entièrement différent de celui appliqué dans les deux autres voies procédurales. La règle de base du « *no cost* » encourage les parties à se représenter elles-mêmes (même si elles peuvent faire appel à un juriste ou à un représentant « laïc » – *PD* 27, para. 3.2(1)). Les audiences préliminaires sont beaucoup moins formelles que la gestion des dossiers dans les autres voies procédurales : les standards de révélation ne s'appliquent pas ; les déclarations des témoins ne sont échangées que lorsque la nature du dossier le rend obligatoire et des restrictions importantes existent quant à l'utilisation des expertises. Lors de l'audience de jugement, le *district judge* peut adopter un comportement interventionniste afin d'obtenir les informations pertinentes aussi rapidement que possible et de manière informelle.

La procédure applicable dans le cadre des « *fast tracks* »

136. Lorsqu'une procédure est orientée vers la procédure de *fast-track*, des instructions sont données (*CPR* r. 28.1 (1)) afin que puisse être élaboré un calendrier de procédure avec une date fixe de procès ou une période à laquelle il doit se tenir (période de trois semaines).

²⁰² *Blackstone's Civil Practice 2010, op. cit.*, p. 636.

Le calendrier de procédure doit être suffisamment long pour permettre aux parties d'accomplir les formalités nécessaires à la préparation du procès, mais pas trop pour décourager la complication à l'extrême. La juridiction utilise ses pouvoirs de gestion des dossiers et son pouvoir de sanction afin de fournir une protection contre les comportements oppressifs et déraisonnables, et notamment contre un adversaire qui provoquerait une escalade des coûts afin de noyer une partie plus faible. Au regard des *CPR*, la juridiction doit normalement faire respecter le calendrier et s'assurer qu'il n'est pas simplement ignoré par ceux qui sont impliqués dans la procédure, et que la procédure choisie permet de conduire à une solution rapide si aucun accord n'est trouvé par les parties.

Une fois les instructions données, une période de temps limitée est prévue qui ne peut excéder sept mois. Elle doit permettre de préparer le dossier dans l'optique du procès : s'assurer que les problèmes sont identifiés, que les preuves nécessaires sont préparées et révélées. La règle 28.2(2) du *CPR* indique que les instructions doivent porter sur les points suivants : révélation de documents ; déclaration des témoins ; expertise et fixation de la date de l'audience ou de la période dans laquelle le procès doit avoir lieu. La période entre le moment où les instructions sont données et le procès ne peut excéder trente semaines (*CPR* r. 28.2(4)). Des instructions standardisées sont prévues et annexées au *PD* 28. Elles incluent l'obligation pour toutes les parties de compléter des listes de contrôle avant procès (elles doivent alors s'acquitter de deux taxes : une pour l'élaboration de la liste et l'autre pour l'audience) qui doivent permettre de s'assurer que le dossier est en bonne voie pour être prêt pour la date d'audience fixée. Elles doivent également permettre au juge chargé de la procédure d'établir le calendrier de procédure qui est un calendrier standardisé.

Les parties sont encouragées à se mettre d'accord sur les instructions appropriées qu'elles soumettront à la juridiction avec leur questionnaire de répartition. Si elles le font, la juridiction doit au moins les prendre en compte lorsqu'elle donnera ses instructions et, si elles sont appropriées, les approuvera simplement.

Les variations dans le calendrier de procédure sont envisageables à condition qu'elles n'entraînent pas de modification quant aux deux dates clés de la procédure : la date de constitution du dossier, liste de contrôle avant-procès et celle du jugement. Pour le reste, les parties peuvent se mettre d'accord sans même recourir au juge. Autrement dit, elles peuvent modifier les instructions pour la communication des listes de documents, les déclarations de témoins et les rapports d'expertise.

Dans la logique de coopération existante depuis la mise en place des *CPR*, les parties sont invitées à être un peu flexibles les unes avec les autres et à accepter certaines révisions du calendrier de procédure si une partie accuse un peu de retard plutôt que d'insister pour un strict respect du premier calendrier. De même la juridiction dispose d'un pouvoir de révision du calendrier aussi bien pour abrégé qu'augmenter les délais (r. 3.1(2)(a)). Il apparaît également que si l'une des parties est contre le calendrier de procédure décidé, elle peut soit interjeter appel, soit se retourner vers la juridiction qui a pris la décision avec de lui demander de reconsidérer son instruction (*PD* 28 para 4.3(1)).

A la réception de la liste de contrôle avant-procès, la juridiction doit, aux termes des *CPR* (r. 28.6(1)) :

- a) Fixer ou confirmer la date du procès ;
- b) Donner des instructions supplémentaires pour le procès si cela semble nécessaire, ce qui inclut, mais la décision est discrétionnaire, l'établissement d'un calendrier pour le procès (des instructions standardisées existent d'ailleurs pour cette étape de la procédure : *PD* 28)
- c) Indiquer toute autre démarche qui doit être accomplie avant le procès.

Le procès a souvent lieu dans un *County Court* (devant un *district judge* ou un *circuit judge*), mais peut aussi avoir lieu dans un centre dédié aux procès civils ou dans toute autre juridiction si cela semble approprié en raison des difficultés d'enrôlement, pour les besoins des parties, ou pour toute autre raison.

La procédure applicable dans le cadre des « multi-tracks »

137. Alors que les dossiers les plus simples font l'objet d'instructions standardisées sans audiences et il est attendu des parties qu'elles accomplissent leurs obligations sans retard ni complications, à l'autre bout de la chaîne, les juridictions adoptent une approche bien plus active, avec potentiellement plusieurs audiences qui prennent la forme de *case management conference* et de *pre-trial reviews*. Les dossiers faisant l'objet d'un *multi-track* sont généralement traités par le *Royal Courts of Justice* ou un centre dédié aux procès civils (PD 29, para. 2 et 3.1). La gestion des dossiers est assurée par un *master* ou un *district judge* et il est du devoir des parties à chaque audience de considérer si une instruction devrait être prise afin d'éviter de devoir organiser une nouvelle audience de gestion de dossier par la suite (PD 29 para. 3.5).

La procédure de gestion de dossiers traités par le biais du « *multi-track* » se déroule en respectant un certain nombre d'étapes et de priorités.

D'abord, lorsqu'il oriente le dossier, le juge chargé de la procédure décide s'il doit donner des instructions ou fixer une date pour le *case management conference* ou le *pre-trial review* (ou les deux) ainsi que toute autre instruction qui lui semblerait convenir. Cette étape permet au juge de considérer la complexité de l'affaire qui se présente à lui et la charge de travail nécessaire à la préparation du dossier en vue du procès. Il décide alors de la nécessité d'une audience procédurale et considère la possibilité de suspendre la procédure au profit d'un ADR. Ce faisant, la juridiction cherche à adapter ses instructions aux besoins du dossier et aux étapes que les parties ont déjà franchies afin de préparer le procès. Elle doit prendre en compte la manière dont les parties ont accompli les *pre-trial protocols*, l'objectif étant de s'assurer que les problèmes entre les parties sont identifiés et que la preuve nécessaire est préparée et révélée (PD 29, para. 4.3).

Par la suite, l'accent est mis, entre autres, pendant la procédure, sur la nécessité pour la juridiction d'être informée de la progression du dossier et de la collecte des preuves. En cas d'absence d'information par l'une des parties, la juridiction peut convoquer un *case management conference* afin d'obtenir les informations dont elle a besoin. La juridiction peut également délivrer des instructions afin de demander davantage d'informations aux parties pour clarifier leur dossier, requérir des révélations standards entre les parties, etc.²⁰³.

Enfin, si les parties s'entendent sur des propositions pour la gestion du dossier²⁰⁴ et que la juridiction considère que ces propositions sont pertinentes, elle peut simplement les approuver sans recourir à des instructions pour l'audience. Ces accords sont encouragés en ce qu'ils économisent du temps et de l'argent.

Le *case management conference* (CMC) qui a été évoqué à plusieurs reprises ci-dessus fait aujourd'hui partie intégrante du nouveau système de gestion active des dossiers par les juridictions. Comme cela a été noté, cette procédure peut avoir lieu immédiatement après le

²⁰³ Pour une liste complète des instructions qu'elle peut prendre dans ce cas, voir *Blackstone's Civil Practice 2010, op. cit.*, pp. 619-620.

²⁰⁴ Pour un exemple des propositions sur lesquelles un accord est possible, voir *idem*, p. 620.

choix de la procédure de *multi-track* ou à tout moment après cela jusqu'au moment d'élaboration de la liste. La juridiction a normalement un pouvoir discrétionnaire pour organiser une telle audience.

Cette procédure peut avoir comme objectif, juste au moment du choix de la procédure, de donner des instructions ou, si elle a lieu plus tard, d'évaluer la manière dont le dossier avance lorsque les instructions initiales devraient avoir été remplies. Certains juges l'utilisent également comme une procédure de médiation afin d'encourager les parties à trouver un accord. Les juges qui ont une telle pratique connaissent très bien le dossier et essaient d'aider à dégager un accord afin de restreindre et d'identifier les problèmes qui resteront à juger. Aucune décision quant à savoir ce qu'il en est de la légalité de cette pratique eu égard à la pression immanquablement exercée par la présence du juge et le manque de règles claires concernant le rôle des parties n'a encore été rendue.

Le *CMC* est généralement une procédure orale à laquelle les parties n'ont pas à assister sauf pour le prononcé des injonctions de la juridiction. Chaque partie doit cependant déléguer un représentant (conseil, avocat) et fournir un certain nombre des documents : une description courte et non controversée de ce sur quoi porte le dossier (*agreed case memorandum*) ; une liste des problèmes qui doit comprendre les points de fait et de droit importants et ce qui constitue le socle commun aux parties ; deux feuilles d'information pour la gestion du dossier comprenant les propositions respectives des parties quant aux révélations de documents, les problèmes préliminaires, les témoins experts et factuels et une estimation de date à laquelle elles pensent que leur dossier sera prêt, ainsi que la durée estimée du procès ; un brouillon d'injonction accepté par les parties pour examen par le juge et une déclaration signée par chaque avocat explicitant leur intention en matière d'*ADR* ou les raisons pour lesquelles le dossier ne se prête pas à l'utilisation de cette technique ; le requérant doit, enfin, préparer des documents sur la gestion de son affaire (« *case management bundle* »).

Le juge s'entretient avec les conseils des problèmes qui émergent du dossier, et fixe le calendrier de la procédure des différentes étapes nécessaires à la préparation du procès (*PD* 29 para. 5.3 et 5.4) en considérant un certain nombre de points²⁰⁵. Celui-ci inclut des dates de contrôle de l'avancée du dossier. Toute variation quant à ce calendrier est sérieusement encadrée afin de ne pas perdre le bénéfice du temps gagné en organisant un *CMC*²⁰⁶. Les parties, quant à elles, doivent s'assurer que l'ensemble des problèmes intermédiaires est résolu au moment du *CMC*. Le juge peut également rendre une injonction d'alternative à la procédure (*ADR order*) et suspendre la procédure. Enfin, le juge considère la possibilité pour que doivent être jugées des questions préliminaires, ce qui pourrait réduire la durée de l'action. Après cette réunion, les parties doivent s'entendre avec le *clerk* afin de fixer une date d'audience pour le procès.

Il est intéressant de noter que les *CMC* sont matérialisés par un écrit dont la forme est surprenante pour le juriste français. Le document est en effet établi pour partie de manière informatisée et pour partie de manière manuscrite, le juge inscrivant à la main sur un formulaire l'ensemble des informations concernant les dates butoir et la manière dont un certain nombre d'actions devront être accomplies (particularité pour les échanges d'informations par exemple). Le juge signe ensuite seul le document et tamponne la date. Il remet le document à l'une des parties (les parties ayant les mêmes informations sur des documents sur lesquels ils ont pris en note ce que dictait le juge). La partie qui a le document va entièrement le taper sur ordinateur et le rapporter à la juridiction avec l'original. Il le présentera à une personne (juge ou administratif ?) qui après avoir comparé les deux

²⁰⁵ *Idem*, pp. 623-624.

²⁰⁶ *Idem*, p. 628.

documents donnera le tampon de la juridiction au document tapé. Ce document est pour les parties un « *order* », le *judge's direction order*, autrement dit une injonction du juge qui les lie et a à ce titre une valeur juridique. Des indications particulières peuvent être requises par les parties. Mais le juge doit décider si le fait d'accorder à la partie ce qu'elle demande est dans le meilleur intérêt du dossier et ne va pas engendrer un délai inutile avant l'audience.

Par ailleurs, c'est encore le juge qui contrôle l'exécution de l'accord trouvé par les parties. Les instructions adoptées sont strictement contraignantes et leur rupture entraîne une sanction automatique. Le juge peut ainsi pénaliser l'avocat qui n'accomplit pas les diligences nécessaires et augmente les délais et est susceptible d'augmenter les coûts du procès. En outre, en cas de rupture de l'engagement pris, la sanction est en principe automatique, mais la juridiction peut néanmoins en suspendre l'exécution (*CPR* r. 3.8) et même autoriser les parties à continuer la procédure. Elle peut également décider d'un *order* pour montrer qu'elle désapprouve le comportement de l'une des parties (*fairly weak sanction*). Cela est lié au contexte, mais comme précédemment, le pouvoir de la juridiction est discrétionnaire. Il semble donc que le maître mot soit la discrétion en ce qui concerne la sanction du respect des dates butoir, ce qui diminue, pour Adrian Zuckerman, l'efficacité de la gestion des dossiers dans les juridictions²⁰⁷.

Il est, enfin, à noter que la sanction du non respect des dates butoir entraîne une jurisprudence satellitaire importante et parfois ambiguë quant au risque de sanction induit par le non respect des délais (*Marcan Shipping (London) Ltd v Kefalas*). Il semble que la pratique témoigne du peu d'empressement des juges à appliquer les règles de gestion de base, considérant qu'ils doivent d'abord rendre la justice avant d'être efficace. Ce point de vue est critiqué par Adrian Zuckerman²⁰⁸ qui estime que le temps et l'argent sont des composants de la justice à part entière en ce qu'ils sont en relation avec l'ensemble des biens publics.

Si la partie au détriment de laquelle a été rendue une décision de non sanction de la partie adverse conteste cette décision, elle peut interjeter appel (Partie 3.9 des *CPR*). Certains universitaires estiment que les juridictions sont trop laxistes. Il y a à ce sujet une controverse entre Adrian Zuckermann et Neil Andrews, le premier étant pour une application automatique des sanctions alors que le second estime qu'il vaut mieux un peu plus de flexibilité.

En définitive, il semble que cette procédure qui encourage les parties à trouver un accord et à identifier les problèmes qui les opposent à un stade précoce de la procédure, serve à utiliser une partie du temps de la procédure afin d'en gagner davantage et ce avec des risques relativement nuls selon Neil Andrews alors que John Stacey considère qu'il existe un risque d'injustice pour l'une des parties qui pourra alors se retourner contre son avocat.

Exemple concret d'une audience de gestion de cas dans une affaire complexe devant le *Queen's Bench Division* (16 mars 2010)

Selon le *PD 2B* para. 6.1 devant cette division du *High Court*, comme devant le *Chancery Division*, les dossiers sont assignés personnellement à des *masters*. De manière traditionnelle, les *masters* sont spécialisés dans certaines procédures pour lesquelles ils réalisent la mise en état. C'est un autre juge qui connaîtra du fond du procès. Il n'y a donc pas de continuité et cela demande, selon Neil Andrews, une grande logistique car il faut donner à chacun le temps de lire et du temps avec les parties. Il existe une exception concernant la division commerciale du *High Court* (*Commercial court, regroupant plusieurs juridictions spécialisées*) où les juges suivent l'ensemble de la procédure. Cela offre donc une plus grande continuité et une plus haute qualité de service : « *semi autonomous branch of the Judiciary*. Cette division a au surplus la particularité de se remettre en

²⁰⁷ A. Zuckerman, "Litigation Management under The CPR : A Poorly-Used Management infrastructure", D. Dwyer (ed.), *The Civil Procedure Rules Ten Years On*, Oxford, 2009, p. 95.

²⁰⁸ *Idem*, p. 102.

cause perpétuellement et d'avoir un secrétariat et un comité des usagers (*user's committee*). Elle témoigne d'une volonté d'amélioration perpétuelle du service rendu.

Nous assistons avec Loïc Cadet à une matinée de travail du Master John Leslie, juge au *High Court*, qui est accompagné du Master Mc Cloud qui vient d'être nommé à cette fonction et est en train de se former. Master Leslie tient audience dans son bureau, qui est une pièce spacieuse, à heures fixes, de 10 heures à 13 heures. Au cours de cette audience, qui correspond à ce qu'on appelle en France une audience de cabinet, il est susceptible d'exercer différentes fonctions juridictionnelles qui sont l'équivalent, en France, des fonctions de juge de la mise en état, de juge des mesures provisoires ou de juge de l'exécution. Ses interlocuteurs sont assis en face de lui à une table longue et assez étroite collée à son bureau. L'impression est celle d'écoliers assis face à leur maître.

Le Master Leslie reçoit d'abord des *barristers* (ils viennent sans les clients, sauf exception si le *Master* pense qu'une conciliation est possible) pour un *CMC* (en quelque sorte, audience de mise en état) : problème invoqué par l'une des parties qui n'arrive pas à trouver un bon expert. Son argument est refusé, quand bien même il recueillait l'accord de la partie adverse, car tout le monde veut le meilleur expert mais s'il n'est pas disponible, et qu'il y en a d'autres, il faut choisir parmi eux. Master Leslie indique que le rôle du tribunal ne peut pas être laissé à la merci de la négligence des experts et des parties. Les parties négocient donc plutôt un aménagement du calendrier de procédure, dont la réécriture est envisagée avec le juge, de manière serrée (un mois en l'occurrence) et se mettent d'accord sur la durée du prochain *CMC* (organisation de la charge de travail). La discussion est assez informelle : le master règle des questions de procédure, mais aussi matérielles. Il n'hésite pas à faire preuve de fermeté, qu'un grand sens de l'humour adoucit. Il est de toute évidence très respecté. Il rappelle le haut degré de coopération entre les parties exigé par les nouvelles règles de procédure civile élaborées à la suite du rapport Woolf (1999), dans un souci de gestion efficiente des procédures. Cette première affaire a demandé 25 minutes.

L'observateur constate que l'audience prend plutôt la forme d'une discussion sur l'ensemble des points procéduraux à traiter. A chaque fois, le juge entend chacune des parties qui se mettent d'accord. L'ensemble des arrangements est ensuite écrit. Le pouvoir discrétionnaire du juge est très important quant aux délais qu'il peut accorder aux parties pour accomplir un acte plutôt qu'un autre. L'ambiance paraît assez informelle pour le témoin.

Il passe ensuite la matinée à recevoir différentes personnes qui ont besoin de différents actes pour leur procédure en cours. Ce type d'audience « porte ouverte », sans rôle d'audience prédéterminé, n'existe *a priori* que devant le *High Court*. Concrètement, les parties viennent sans représentants (la représentation n'est pas obligatoire devant le *High Court* et, au surplus, l'aide juridictionnelle n'est pas accordée pour les *CMC*) et demandent au Master des informations ou des injonctions dont ils ont besoin pour l'avancement de leur procédure. Le Master leur répond ou les oriente en fonction de la nature de la demande.

Le master nous explique qu'en tant que *practice master*, il a une fonction qui est bien plus large que le simple *CMC*. Il peut également prendre des décisions de mise à exécution, gérer l'argent des personnes protégées (majeurs incapables, mineurs), prendre des décisions en urgence, orienter les parties, etc. Il ne prend des décisions sur le fond qu'au regard des parties 24 et 34 des *CPR*²⁰⁹.

Un *pre-hearing review* peut également être organisé dans le cadre de la gestion d'un dossier entrant dans la voie procédurale du « *multi-track* ». Ils ne sont cependant pas obligatoires dans l'ensemble des procédures et peuvent résulter d'une instruction à la suite d'un *case management conference* ou de la seule volonté du juge au regard de la liste de contrôle avant-procès. L'objectif des *pre-trial reviews* est de s'assurer que la procédure progresse efficacement et de manière équitable. Ils doivent avoir lieu entre huit et dix semaines avant le procès et peuvent être tenus par le juge qui pourrait être le juge de jugement.

Le juge peut établir un calendrier de procédure pour le procès et donner toute autre instruction qu'il considère appropriée pour la conduite du procès. Chaque partie doit ensuite confirmer qu'elle a satisfait aux instructions et est prête pour l'audience de jugement. Cette audience peut également servir à promouvoir un accord entre les parties.

De la même manière que ce qui a déjà été dit, les parties peuvent se mettre d'accord sur des instructions, et le juge en tenir compte en tout ou partie lorsqu'il se prononce, voir juste les approuver.

²⁰⁹ http://www.justice.gov.uk/civil/procrules_fin/menus/rules.htm.

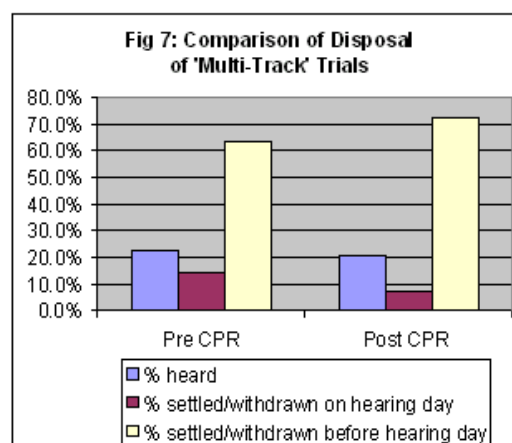
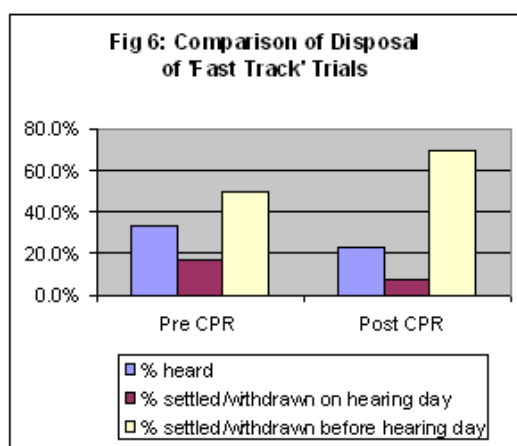
Il existe, enfin des *pre-trial directions hearings* qui poursuivent un objectif similaire aux *pre-trial reviews*, mais se concentrent sur les décisions nécessaires à la fixation de la date d'audience.

Il est important de noter que la juridiction n'est pas obligée de délivrer ses instructions lors des différentes audiences évoquées ci-dessus. Elle peut le faire chaque fois que l'affaire vient devant elle (*PD 29*, para. 3.4). En réalité, chaque fois qu'il y a une audience, il revient aux parties de considérer s'il y a un besoin d'instruction et de prendre les mesures nécessaires dans ce sens. Par ailleurs, la juridiction peut décider discrétionnairement d'organiser une audience aux fins d'instructions, annoncée au moins trois jours francs à l'avance, chaque fois que cela apparaît nécessaire de le faire²¹⁰.

Une fois l'ensemble de ces formalités accompli, la juridiction fixe la date du procès, ou la période à laquelle il doit se tenir, le plus rapidement possible (*CPR r. 29.2(2)*). Elle en informe les parties et leur indique la date à laquelle elles doivent remplir leur liste de contrôle avant procès (*CPR r. 29.2(3)*). Ce document est envoyé par la juridiction aux parties qui doivent le compléter et le renvoyer à la date fixée par les instructions données au moment où la juridiction la date du procès (*CPR r. 29.6*). Il sert à vérifier que les injonctions et les instructions antérieures ont bien été respectées et à fournir une information actualiser afin d'aider la juridiction à décider quand organiser le procès et combien de temps il prendra, ainsi qu'à établir les instructions pour le calendrier du procès.

On notera pour finir qu'il est possible d'interjeter appel de la gestion du dossier (*case management*) soit tout de suite, pour certaines affaires, soit à la fin de la procédure dans le cadre d'un appel général. Le principe est qu'il faut demander au juge la permission d'interjeter appel. Dans 95% des cas, cette permission est refusée. Un appel peut être interjeté contre ce refus. Les exceptions en termes d'autorisation d'appel sont principalement de deux sortes : en cas de manquement à une injonction dans le domaine familial et pour ce qui est des questions liées aux libertés qui sont toujours susceptibles d'appel et entendues très rapidement.

Les premiers chiffres disponibles sur le bon fonctionnement de la gestion des dossiers après la mise en place des CPR



Emerging Findings : An early evaluation of the Civil Justice Reforms March 2001
<http://www.dca.gov.uk/civil/emerge/emerge.htm#part2a>

²¹⁰ Pour des exemples de situations susceptibles de pousser la cour à agir dans ce sens, il faudra consulter le *Blackstone's Civil Practice 2010*, p. 628.

2. La contractualisation de la solution du litige

138. La contractualisation de la solution du litige peut se concrétiser au moyen d'une transaction extrajudiciaire, d'une convention d'arbitrage, qui n'entrent pas en tant que telles dans le champ de l'étude. Seules sont prises en considération ici les hypothèses dans lesquelles le litige fait l'objet en cours d'instance et en présence du juge d'une solution amiable entre les parties. Dans ce cadre, les règles applicables en Angleterre et au Pays de Galles sont assez peu nombreuses²¹¹.

De manière plus générale, les parties peuvent encore avoir recours à la négociation qui s'inscrit dans leur liberté de contracter. S. Roberts indique à leur sujet que « *les cours se présentent elles-mêmes non pas comme des agences offrant un jugement, mais des sponsors pour des accords négociés* »²¹². Il semble néanmoins dans tous les cas que le rôle des juridictions soit peut actif et qu'au lieu d'agir directement, elles préfèrent obtenir un accord de manière indirecte en suggérant le recours à la médiation lorsque cela leur paraît approprié. Elles peuvent alors imposer une interruption de procédure pour s'assurer que ce processus est au moins envisagé par les parties. Les juridictions peuvent aussi imposer des sanctions financières lorsque l'un des requérants a refusé de manière déraisonnable une suggestion, qu'elle ait été faite par la juridiction ou par une autre partie, selon laquelle une médiation pourrait utilement conduire.

Le Master Leslie ne partage pas tout à fait ce point de vue. Pour lui, en théorie le juge peut tenir compte de la charge de travail, mais en pratique non. Une suspension ne se produit que si les parties le demandent pour pouvoir négocier un accord. Le juge peut aussi choisir de ne pas rendre sa décision de suite pour se laisser le temps de la réflexion et mettre l'affaire en délibéré, mais le Master Leslie fait remarquer qu'il perd alors le fil du dossier.

Depuis la mise en œuvre des CPR en 1999, le recours aux ADR est en effet encouragé le plus tôt possible dans la procédure, si possible avant même toute action devant le juge. Dans le cas où le dossier entre dans le processus judiciaire, les décisions judiciaires ont souvent mis à l'honneur de nouvelles procédures qui impliquent le recours à des accords, entre autres, la médiation. Le juge peut même être appelé à sanctionner une partie qui aurait, par des moyens déraisonnables, tenté d'éviter d'y recourir. De nombreux projets pilotes ont été initiés à l'intérieur des différentes voies procédurales créées en 1999. Ils ont conduit récemment à la mise en place d'un numéro vert pour les médiations (*National Mediation Helpline*), ainsi que d'un service traitant des *small claims* qui agit dans chaque zone dépendant d'un *County Court*. Ce service a été mis en place en mars 2005 pour fournir un centre de ressources centralisé aux parties et à leurs conseils auquel les juridictions peuvent faire appel ou les parties directement par le biais d'un numéro local.

Par ailleurs, certains *County Court* pionniers avaient, avant même l'apparition des CPR, créé des schémas pilotes (*court-based mediation*) dans lesquels la médiation était directement intégrée et en lien avec les processus existants dans les juridictions. Ces médiations de courte durée (trois heures) avaient lieu en dehors des audiences, souvent juste après, et étaient administrées par les juridictions, mais conduites par des médiateurs privés accrédités et formés dans des organismes de médiation et approuvés par les responsables du projet à l'intérieur de chaque juridiction. Des études²¹³ ont été menées afin de considérer

²¹¹ Sources complémentaires : Voir le *Commercial Court Guide* 2009 (ADR order, appendice et section J) ; la procédure « Part 36 » des CPR qui a été discutée dans le rapport Jackson.

²¹² S. Roberts, « Settlement as Civil Justice », 2000, 63, *MLR*, p. 739.

²¹³ S. Prince, « ADR after the CPR : Have ADR Initiatives now Assured Mediation an Integral Role in the Civil Justice System in England and Wales? », D. Dwyer (ed.), *The Civil Procedure Rules Ten Years On*, Oxford, 2009, p. 329.

l'efficacité de ces projets. Il en est ressorti que les parties et leurs avocats étaient contents de ce mécanisme, mais on estimait généralement que peu de gens choisissaient cette option, en raison d'un manque d'enthousiasme des professions judiciaires. Des modalités différentes de médiation existent aujourd'hui en fonction de la voie procédurale choisie, mais cela demeure des médiations extrajudiciaires.

Une fois admis le principe de ce type de solutions contractuelles qui peut toucher toutes les affaires depuis la publication des *CPR*, les juges devant gérer les dossiers activement (Part 1.4), nous avons demandé à nos interlocuteurs de nous expliquer quelles sont les conditions d'existence, d'exercice et de validité de ces solutions contractuelles. Il ressort de leurs réponses que les parties peuvent se mettre d'accord sur tout.

Eu égard à ce principe fondamental, les parties ont, de manière globale, la liberté de transiger que cela entraîne, explicitement ou implicitement des obligations légales pour elles. Ce pouvoir implique qu'elles peuvent elles-mêmes rédiger les termes de leurs transactions ou accepter les termes à défaut lorsqu'ils sont prévus par la loi ou le *common law*. Les parties à une transaction peuvent également stipuler dans leur accord qu'il ne sera pas légalement contraignant. Ensuite, la liberté de contracter inclut la liberté de trouver un compromis à un litige judiciaire, de renoncer à sa responsabilité juridique, ou d'établir un contrat de compromis, du moment que des mots très précis sont utilisés. Les seules limites à cette liberté résident dans la capacité de la personne (minorité de l'une des parties ou partie atteinte de troubles mentaux. Dans ce cas, la juridiction doit ratifier l'accord trouvé), dans la politique publique, dans l'impossibilité des parties d'exclure qu'elles puissent être poursuivies pour fraude au regard du *common law* et des lois touchant aux clauses d'adhésion.

Les libertés qui viennent d'être énoncées touchent cependant uniquement au contrôle « substantiel » du droit des parties de transiger. Les parties possèdent néanmoins en plus différents pouvoirs leur permettant de définir ou de clore leurs actions. Les parties et leurs représentants légaux contrôlent ainsi, par plaidoyers unilatéraux et arrangement conjoints, les limites et les obligations de l'action.

Par ailleurs, concernant certains types de jugements impliquant de l'argent ou des discussions sur la propriété. L'exécution du jugement est directe. On appelle ces solutions contractuelles des *judgements by consent* à propos desquels il y a actuellement un débat concernant leur nature juridique²¹⁴. S'il y a besoin d'une décision positive pour l'accomplissement d'un acte il ne peut y avoir de *consent judgement* (*imperium* du juge). Il s'agit d'un jugement et non d'un compromis : en fait c'est un compromis transformé en jugement par le biais d'une homologation.

Enfin, il existe ce que la procédure civile anglaise qualifie de procédure sommaire (*summary judgment*) qui trouve son fondement dans le Part 24.2 des *CPR*. Il s'agit d'une forme accélérée de jugement final. Les preuves orales n'y sont pas entendues. Il n'y a que des preuves écrites. Il est important de noter que cette forme de procédure ne peut exister que s'il n'y a pas de désaccord sur les faits. Dans le cas contraire, il faut un procès. L'appel des *summary judgments* a lieu devant le *High Court Judge*. On notera que, du point de vue français, c'est bien une procédure juridictionnelle, présentée comme une procédure spéciale, par contraste avec la procédure ordinaire (contentieuse et contradictoire).

Les solutions contractuelles existantes ont des conséquences sur le litige et sur la procédure. L'accord qui intervient entre les parties entraîne une extinction du litige ; il n'a pas obligatoirement besoin d'être écrit, le *Court of Appeal* ayant admis un accord conclu par

²¹⁴ Voir sur ce sujet D. FOSKETT, *The Law and Practice of Compromise*, 7^{ème} éd., Sweet and Maxwell, 2010.

téléphone²¹⁵. Il n'y a un retour devant la juridiction qu'en cas de manquement à l'accord trouvé. Quant à la mise en œuvre de l'accord, elle ne repose pas uniquement sur le sens de l'honneur des parties, l'arrangement étant contraignant et sa réalisation pouvant intervenir par le biais de procédés légaux : par exemple une demande de remboursement d'une dette pour les accords financiers.

Pour les médiations, il existe des *suspend proceedings* : si la médiation n'est pas un succès, la suspension prend fin et la procédure reprend son cours. Un retour devant la juridiction est donc possible en cas de manquement à l'accord trouvé dans les procédures s'achevant à la suite d'une médiation²¹⁶. En revanche, si la procédure est un succès, le juge demeure inactif et disparaît donc. Il est également possible d'interjeter appel dans le cadre des procédures de médiation, mais il faut un accord de la juridiction²¹⁷. De plus, parfois si une partie ignore une recommandation de la médiation, elle se verra imposer une sanction financière.

L'efficacité de ces solutions contractuelles n'est pas comparable à celle du jugement en termes de chose jugée (*res judicata*), sauf à ce qu'il soit transformé en un *consent order* (très commun) et encore faut-il qu'une procédure ait été préalablement entamée.

B. L'évaluation de la contractualisation

1. L'évaluation des raisons de la contractualisation

139. Il existe en Angleterre une politique volontaire de contractualisation. Les procédures contractuelles sont considérées comme moins chères et plus rapides. L'encouragement vient également des médiateurs en ce qu'ils encouragent à la prise de conscience de l'existence de ces procédures, conjointement à la volonté politique de réduire le nombre de procès.

Lord Woolf²¹⁸ fait cependant remarquer que les fonds manquent aujourd'hui si l'on veut tirer le bénéfice maximum des changements introduits en 1999. Il met en garde le gouvernement actuel, qui poursuit dans la ligne de son prédécesseur, et tend à considérer que la justice civile peut s'autofinancer, position qu'il considère comme un non sens. Il critique également l'augmentation des sommes engagées par les parties : taxes demandées par les juridictions trop élevées, contradiction entre la mise à disposition de l'aide légale et le recours aux taxes conditionnels, etc.

2. L'évaluation de la mesure de la contractualisation

140. C'est le *Court of Appeal* qui est censé être l'instance de supervision dans le domaine de la justice en Angleterre et au Pays de Galles. Mais, dans le domaine de la contractualisation, et en particulier dans le cadre de la gestion des dossiers, Adrian Zuckerman²¹⁹ indique qu'il n'a pas su développer une politique unifiée. Même s'il est plus strict en ce qui concerne les pratiques de bonne gestion, le *Court of Appeal* peine en effet à parler d'une même voix. La compréhension de l'objectif primordial varie grandement d'un juge à l'autre, certains estimant même toujours que leur seul rôle consiste à trancher dans des

²¹⁵ *Littlefair, Williamson & Beardall v Vinamul* [2006] EWCA Civ 31, para. 34.

²¹⁶ N. ANDREWS, *The Modern Civil Process*, Veröffentlichungen zum Verfahrensrecht 50, Mohr Siebeck, 2008, para. n° 11.42.

²¹⁷ N. Andrews, *The Modern Civil Process*, Veröffentlichungen zum Verfahrensrecht 50, Mohr Siebeck, 2008, para. n° 11.47 (position de Mr Justice Coleman).

²¹⁸ Lord Woolf, Avant-propos, D. Dwyer (ed.), *The Civil Procedure Rules Ten Years On*, Oxford, 2009, p. vi.

²¹⁹ A. Zuckerman, "Litigation Management under The CPR : A Poorly-Used Management infrastructure", D. Dwyer (ed.), *The Civil Procedure Rules Ten Years On*, Oxford, 2009, p. 103.

affaires en fonction des faits et du droit, peu important le temps passé et les coûts engendrés. Adrian Zuckerman en conclut que les principes de gestion ne pourront pas être mis en place tant que le *Court of Appeal* n'imposera pas un *leadership*.

Par ailleurs, si le principe de la contractualisation semble globalement accepté par la doctrine, c'est la mise en œuvre qui en est faite dans le système anglais qui est critiquée. Globalement, il semblerait que les auteurs considèrent que la réforme réalisée en 1999 n'a pas atteint ses objectifs.

Pour Adrian Zuckerman²²⁰, elle a même été contre-productive en ce qui concerne la réduction des coûts et la simplification des procédures. Pour cet auteur, les raisons de cet échec sont de deux ordres : les conséquences économiques perverses dans la disponibilité de services juridiques, qui rend irrésistible la tentation de compliquer et de prolonger le processus judiciaire ; et le rejet des impératifs de gestion par le service public. Les *CPR* ont ainsi acté le besoin d'une gestion effective et ont introduit l'infrastructure pour une bonne gestion en dotant les juridictions d'outils appropriés, mais ces dernières ont rejeté les principes de base de la gestion en considérant qu'ils étaient totalement en désaccord avec la justice, établissant dans les faits un droit à la mauvaise gestion.

Adrian Zuckerman critique également l'organisation de la procédure actuelle en ce qu'il regrette que la gestion du dossier soit laissée à des juges de la procédure et non pas à celui qui rendra la décision finale. Cela va même plus loin en ce que le juge de l'avant-procès n'est pas forcément unique : il est tout à fait possible qu'un premier juge donne ses indications pour la gestion du dossier à un stade précoce de l'affaire, puis que ce soit un deuxième juge qui soit chargé des problèmes de non respect de certaines instructions et un troisième qui ait à connaître d'une demande de relèvement d'une sanction pour non respect des délais. Il n'y a pas un juge unique responsable de l'avant-procès et qui puisse donc avoir le pouvoir d'initiative. Il existe cependant quelques exceptions devant le *Commercial Court*²²¹ ou en ce qui concerne les actions de groupe.

Le Master Leslie nous a aussi donné son opinion sur les suites du rapport Woolf. Il explique l'existence d'une tension entre la maîtrise traditionnelle des parties (conception dite accusatoire du procès) et le nouveau pouvoir de direction donné aux juges (conception dite inquisitoire). Il estime que ce rapport a induit un changement de culture et oblige les parties à la coopération. Les nouvelles règles sont bonnes, mais leur application se heurte à des problèmes de moyens pour faire fonctionner le système comme il le faudrait. Il y a aussi une absence de contrôle informatisé de ce qui a été fait dans la procédure, ce qui complique beaucoup les choses. Il précise que s'il y a un problème, la sanction est financière²²².

Neil Andrew²²³ avance pour sa part que si les *ADR* reçoivent un soutien aussi appuyé, c'est parce qu'ils sont plus flexibles que les jugements rendus par les tribunaux. Ils peuvent offrir un élément de succès à chacune des parties, contrairement à un jugement qui ne donne souvent qu'un seul vainqueur. L'accord a également un intérêt lorsque les parties sont amenées à avoir des relations continues après le litige qui les a opposées. Les *ADR* présentent

²²⁰ A. Zuckerman, « Litigation Management under The CPR : A Poorly-Used Management infrastructure », D. Dwyer (ed.), *The Civil Procedure Rules Ten Years On*, Oxford, 2009, p. 89.

²²¹ Voir à ce sujet le code de procédure créé pour cette division du *High Court* : *The Admiralty and Commercial Courts Guide*.

²²² Voir à ce sujet Lord Justice Jackson : *Review of Civil Litigation Costs : Final Report*, 2009, [en ligne], <http://www.judiciary.gov.uk/NR/rndonlyres/8EB9F3F3-9C4A-4139-8A93-56F09672EB6A/0/jacksonfinalreport140110.pdf>, consulté le 6 janvier 2012.

²²³ N. Andrews, *The Modern Civil Process*, Veröffentlichungen zum Verfahrensrecht 50, Mohr Siebeck, 2008, p. 202.

aussi un avantage indéniable en termes financiers. Ils se présentent en définitive comme un processus de l'ombre.

Mais ces procédures ont aussi leurs opposants farouches, à l'image de Owen Fiss (cité par Neil Andrews²²⁴) qui estime que ces modes de règlement des conflits constituent une privatisation de la justice. Neil Andrews reconnaît lui-même que ces accords (à propos des *settlements*) ont des inconvénients : les parties ne mesurent pas toujours la portée de leurs engagements, elles peuvent ne pas être sur un pied d'égalité pour négocier, l'une des parties peut user d'accords en sous-mains. Il indique aussi que le droit d'une partie à des dommages et intérêts civils ne devrait pas être atteint par un accord de ce type. L'évaluation des mérites doit être estimée, de façon précise et exacte, et toute la lumière doit être faite sur les malversations graves. Il reconnaît également qu'il serait certainement souhaitable que certaines procédures ne se concluent pas à la dernière minute de manière dissimulée afin d'éviter une publicité négative.

Pour ce qui est de l'Etat, lorsqu'il encourage les procédures contractualisées, son souci est de réduire l'encombrement des juridictions. Mais le problème posé par l'ensemble des mesures mises en place semble résider dans le double souci de désencombrer et de faire des économies sans fournir aux juges une formation adéquate sur les procédures de gestion des dossiers, ce que regrette Lord Woolf²²⁵.

A ce sujet, l'évaluation qui a été réalisée des techniques contractuelles de solution des litiges et d'administration de la justice – rapport du *Civil Council Justice* et *Jackson Report* sur les coûts en date de janvier 2010 – a soulevé des difficultés liées à des carences. Deux choses feraient en effet défaut au rapport Woolf et à la réforme qui s'en est suivie : une approche sur les coûts et une approche sur la nécessité de faire respecter le procès. On notera à ce sujet l'importance du travail réalisé par le *Civil Procedural Law Commission* qui examine les différentes questions liées aux moyens financiers et aux coûts²²⁶.

II. La contractualisation dans le procès pénal

141. Il existe en Angleterre et au Pays de Galles des procédures négociées dans le domaine pénal, qui ne semblent pas supporter d'exceptions quant aux catégories de justiciables ou aux types d'affaires auxquelles elles s'appliquent. Comme au Pays-Bas, la notion de contrat est mal perçue, elle n'existe pas pour Richard Crowley, malgré la note explicative envoyée avec le questionnaire, préalablement à tout entretien. Nicky Padfield estime, par exemple, que le plaider coupable ne saurait entrer dans le domaine de la contractualisation, même si elle l'y inclut dans les faits en répondant à nos questions.

Notons par ailleurs, préalablement à tout développement, que les politiques pénales sont nationales, mais qu'une attention particulière est portée aux contraintes locales afin que les orientations prises reflètent les préoccupations des communautés locales. Le public doit en effet être convaincu de l'action de la justice. L'état d'esprit est donc actuellement celui d'un dynamisme général afin d'améliorer l'efficacité et d'éliminer les gaspillages à l'intérieur du système de justice pénale, ce qu'attestent les règles de procédure pénale (*Criminal Procedure Rules*) déjà évoquées. Aucun indicateur associé aux objectifs poursuivis n'existe cependant de manière consciente. Le système de justice pénale en Angleterre et au Pays de Galles est fragmenté entre de nombreuses agences qui disposent toutes d'indicateurs de performance

²²⁴ *Idem*, p. 203.

²²⁵ Lord Woolf, Avant-propos, D. Dwyer (ed.), *The Civil Procedure Rules Ten Years On*, Oxford, 2009, p. vii.

²²⁶ Voir en complément : M. Haravon, « Quel procès civil en 2010 ? Regard comparé sur l'accès à la justice civile en Angleterre, aux Etats-Unis et en France », *RIDC*, 4-2010, pp. 894-929.

répondant à leurs objectifs spécifiques. Ces dernières années, et cela continue, existe un projet d'harmonisation de ces indicateurs afin d'éliminer les résultats statistiques pervers. Il n'est donc pas possible aujourd'hui de déterminer de manière globale, en matière de contractualisation comme dans tout autre domaine de la matière pénale, les performances attendues et de considérer leur réalisation.

A. La contractualisation dans le choix de la procédure

Nombre d'informations dans cette partie sont tirées d'un entretien réalisé avec le directeur du bureau du procureur du comté de Cambridge (Cambridgeshire), Richard Crowley, le 5 juillet 2010. Ce comté est considéré comme petit par notre interlocuteur sur une échelle comprenant petit, moyen et grand. Le nombre de dossiers finalisés par la poursuite en 2009/2010 était, au jour de notre entretien, approximativement de 17.000.

1. Le fonctionnement général du système

142. En Angleterre, il existe des procédures négociées entre l'autorité de poursuite et la personne poursuivie. Formellement, l'idée est d'obtenir un plaider coupable le plus tôt possible afin que la peine soit réduite d'autant.

Le système a évolué ces dernières années en ce qui concerne le traitement par le juge du plaider coupable. Auparavant, l'idée était de demander au juge ce que serait sa décision si la personne plaiderait non coupable. Aujourd'hui, on demande au juge d'indiquer quelle sera sa peine si l'on plaide coupable. Il y a une inversion. Le juge doit normalement répondre à cette question et dire ce qu'il fera honnêtement, même si certains indiquent dans l'anonymat qu'ils essaient de ne pas être trop précis. Si un juge accepte de donner une indication par avance sur la peine qu'il donnera (indication du maximum), il ne peut plus ensuite changer d'avis. Cela a pour objectif d'encourager les personnes coupables à plaider dans ce sens. Il ne doit pas, en tous les cas, y avoir de négociation.

Richard Crowley précise par ailleurs qu'il n'y a pas de négociation sur les charges, uniquement un plaidoyer de culpabilité qui atteint 65 à 75% des affaires. En effet, dans le processus judiciaire pénal officiel, il n'y a aucun processus formel de négociation de la procédure entre le procureur et le mis en cause²²⁷. Le *plea bargaining* dans sa version américaine n'existe pas en Angleterre. Il y a juste des discussions informelles entre le *solicitor* et le *CPS*, rien n'est officiel. Il est par ailleurs inconcevable de faire des *plea bargainings* afin d'augmenter le nombre de plaider coupable. Les personnes utilisent en fait la flexibilité des règles anglaises afin de négocier. Il indique que d'autres instances de poursuite étatique ont le pouvoir de négocier avec les personnes mises en cause : par exemple, le *Revenue and Customs prosecutions*. Même s'il a maintenant fusionné avec le *CPS*, il conserve comme d'autres autorités de poursuite autorisées, ses pouvoirs spécifiques.

La question quant à l'existence de négociations officieuses entre le *CPS* et la police a également été posée lors de notre entretien au commissariat de Cambridge. L'évocation de leur existence a suscité une réponse mélangée : Lorsque le *solicitor* est appelé pour rencontrer un gardé à vue, il peut demander, avant de le rencontrer, au *Custody officer*, si la personne est éligible à un *caution* (avertissement) ou à une poursuite. Mais il n'y a pas de négociation

²²⁷ Il existe cependant une exception récente en lien avec le guide délivré par l'*Attorney General* à propos des affaires de fraude complexes, [en ligne], <http://www.attorneygeneral.gov.uk/Publications/Pages/AttorneyGeneralGuidelines.aspx>, consulté le 6 juin 2011.

possible une fois la preuve de l'infraction obtenue. Il arrive seulement parfois que le CPS vienne voir le policier une fois que la personne en cause a indiqué son plaidoyer pour lui demander s'il est content du plaidoyer.

Richard Crowley souligne néanmoins que, dans le système classique officiel, il existe des activités informelles qui sont ensuite soumises à une juridiction pour approbation. C'est le cas, par exemple, d'un accord afin de retirer des procédures mineures, obtenu en échange du consentement du tribunal d'avaliser ledit accord, ou encore lorsque les conditions d'une libération conditionnelle sont établies consensuellement entre un avocat de la défense et un procureur. Cet accord peut être présenté à une juridiction comme une négociation dont l'issue a évité une audience avec débat. Il y a également d'autres négociations, par exemple, au sujet du fait de savoir si un témoin sera appelé afin de déposer en personne ou si la déposition sera lue à la juridiction et, dans ce cas, quelles parties des preuves seront supprimées. Pour chacune de ces « petites » négociations, le défendeur a un choix qui est éclairé par son conseiller juridique.

De ce fait, la réponse à la question « Le défendeur a-t-il un vrai libre choix dans la procédure? » est quasiment toujours non. Peut-être a-t-il un choix sur le point de savoir s'il souhaitait commettre l'infraction, mais une fois détecté et appréhendé, il n'a pas le choix quant à la route empruntée par les autorités étatiques, sauf qu'aux moments-clés, il est nécessaire qu'il donne son accord aux choix faits. Il a presque toujours la capacité de refuser. Les choix qui lui sont proposés sont presque toujours en lien avec une sortie du système judiciaire²²⁸, par exemple, en acceptant un avertissement (*caution*) ou un avertissement conditionnel (*conditional caution*) ou en accroissant la rapidité du processus en plaidant, par exemple, coupable et en évitant ainsi un procès.

Du point de vue de la mise en œuvre de la contractualisation, les questions posées à nos interlocuteurs ne semblent pas transposables au système anglais. Par exemple, pour ce qui est du choix de recourir à une procédure « contractualisée », Richard Crowley indique que si une telle approche existait, ce qui n'est pas le cas, c'est le système lui-même qui devrait piloter cette décision, pas l'un de ses acteurs.

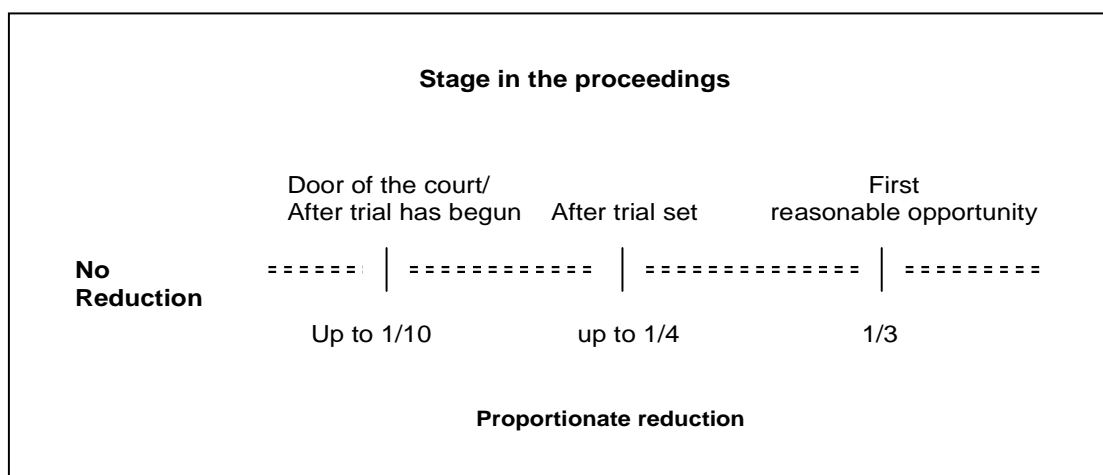
Lorsqu'un choix existe dans le système anglais, c'est le plus souvent afin de décider de rester ou de sortir du système : « Refusez, et choisissez une issue spécifique connue. Restez, et tentez votre chance ». Les avantages de cette approche sont la rapidité et la certitude de l'issue, comme c'est le cas pour les *Conditional Cautions* ou les indications « Goodyear ». Les parties, notamment la victime, n'ont pas de moyen de contestation spécifique des choix faits. Le mis en cause, quant à lui, peut être incité à recourir à ces procédures. Des moyens sont activement utilisés dans ce sens : par exemple, le crédit de peine accordé aux personnes plaidant coupable. Il convient de se reporter à cet égard à la section 144 du *Criminal Justice Act* de 2003²²⁹ et aux guides pratiques disponibles en ligne (*SGC Guideline on Guilty Plea Discounts*)²³⁰, auxquels s'ajoutent les documents *Reduction in*

²²⁸ Voir à ce sujet Office for Criminal Justice Reform, *Out-of-court disposals for adults : A guide to alternatives to prosecution*, [en ligne] www.cjsonline.gov.uk/victim/what_next/out-of-court-disposals/

²²⁹ Section 144 (1) Criminal Justice Act 2003: « Au moment de déterminer la peine à appliquer à un infracteur qui a plaidé coupable devant la juridiction en question ou devant une autre, un tribunal doit prendre en compte :

(a) Le moment de la procédure auquel la personne en cause a indiqué son intention de plaider coupable ; et
(b) Les circonstances dans lesquelles cette indication a été donnée.
(2) Dans le cas d'une infraction pour laquelle la peine tombe dans le cas de celle prévues par la sous-section (2) des sections 110 ou 111 du *Sentencing Act*, rien dans cette sub-section n'interdit à la juridiction, après avoir pris en compte toute question soulevée dans la sous-section (1) de cette section, d'imposer toute peine qui n'est pas inférieure à 80% de ce qui est indiqué dans cette sous-section ».

²³⁰ <http://www.sentencing-guidelines.gov.uk/guidelines/council/final.html>.



sentence for a guilty plea, publiés en 2004 et 2007. Cette procédure de réduction de peine doit être mise en œuvre en public par la juridiction (s.174(2)(d) *Criminal Justice Act* de 2003).

A notre question sur les avantages de ce système, Nicky Padfield estime qu'il y a une logique à autoriser une personne coupable à plaider dans ce sens. Cela évite aux victimes l'épreuve de venir devant la juridiction et de donner les preuves nécessaires. Cela permet aussi d'économiser une somme importante d'argent. Bien sûr, le juge doit être convaincu qu'il s'agit d'un réel plaider coupable ce qui n'est pas toujours évident, notamment pour les *fixed penalty notices* (concernant les infractions routières qui vont être traitées ci-après) pour lesquels les personnes mises en cause plaident coupables par la poste.

2. Le cas des pratiques contractuelles appliquées dans les contentieux de masse

143. Il n'existe qu'une procédure utilisée pour lutter contre les infractions de masse et en particulier les infractions à la circulation routière. C'est la procédure des *fixed penalty notices*, autrement dit, l'équivalent de l'amende forfaitaire. Ils ont été introduits dans les années 1960²³¹ et étendus en 1967²³² et sont aujourd'hui régis par les sections 1 et 2 du *Criminal Justice and Police Act* de 2001. La section 2(4) du texte les définit comme des *notices* qui offrent la possibilité, en s'acquittant d'une pénalité, « d'éviter toute possibilité d'être condamné pour l'infraction concernée par la notice ».

Lorsqu'un agent de police a des raisons de croire qu'une personne âgée de dix ans ou plus a commis une infraction pouvant engendrer une telle procédure, il peut lui donner un *penalty notice*. Cette procédure permet d'éviter de renvoyer une personne devant une juridiction pour certaines infractions pénales et les infractions à la circulation routière. Si la personne mise en cause accepte l'offre qui lui est faite, elle paie la somme requise et la procédure s'éteint. Dans le cas contraire, il est convoqué devant le tribunal et la procédure suit son cours traditionnel²³³. Si cette procédure a été créée à l'origine afin de traiter les infractions à la circulation routière, on constate cependant que, depuis leur création, les *fixed penalty notices* ont fait l'objet une très large extension en dehors des radars automatiques existant en Angleterre. John Spencer estime d'ailleurs que cette procédure est aujourd'hui trop utilisée. Il faudrait donc en réduire le champ d'application.

²³¹ Section 1 du *Road Traffic and Roads Improvement Act* de 1960.

²³² Section 80 du *Road Traffic Regulation Act* de 1967 remplaçant la section 1 de la loi précitée du *Road Traffic and Roads Improvement Act* de 1960.

²³³ Un complément d'informations peut être trouvé dans G. S. Wilkinson, *Road Traffic Offences* (1^{er} vol., le second est consacré à la législation).

Voir également le guide publié par le *Home Office* à ce sujet : *Penalty Notices for Disorder : Police Operational Guidance*, [en ligne] http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/operational-policing/PenaltyNotices_Parch105.pdf.

Concrètement, les *fixed penalties*, sanctionnaient, au moins jusqu'à ces dernières années, les infractions au stationnement, ainsi que les manquements mineurs au code de la route, selon un mécanisme permettant à un agent de police, ou à un agent de la circulation autorisé, de prononcer un *fixed penalty notice* à l'encontre d'une personne ou d'un véhicule présumé contrevenir au code de la route. S'il était tout à fait compréhensible de vouloir régler les manquements aux règles de stationnement sans avoir recours à l'intervention d'un tribunal, les comportements infractionnels entrant dans le champ de compétence des *fixed penalties* depuis le *Road Traffic Offenders Act* de 1988 sont bien plus discutables. Le *schedule 3* de cette loi a, en effet, considérablement accru le champ d'application des *fixed penalties* quant aux comportements routiers. Il y a inclus un large panel de violations du code de la route bien plus graves que précédemment et susceptibles de porter à conséquence comme, par exemple, les excès de vitesse, le fait de brûler un feu rouge, ou de ne pas porter sa ceinture de sécurité, etc.²³⁴.

Par la suite, le champ d'application des *fixed penalties* s'est encore élargi. D'abord, avec l'adoption du *Criminal Justice and Police Act* de 2001 dont la section 1 dresse la liste d'un certain nombre d'infractions pour la commission desquelles un *fixed penalty* peut être proposé, par exemple, être ivre sur la voie publique, marcher sur une voie ferrée ou jeter des pierres sur des trains²³⁵. La liste s'est ensuite de nouveau étoffée eu égard à la section 43 du *Anti-Social Behaviour Act* de 2003²³⁶ qui prévoit de sanctionner des incivilités par des *fixed penalties*, mais uniquement applicable aux infractions listées à la section 44(1)²³⁷ à l'image du tapage nocturne, du fait de renverser une poubelle ou de dessiner des graffitis de manière occasionnelle²³⁸. Ces faits, sans être forcément susceptibles de poursuites, nécessitent sans doute une réaction appropriée à chaque infracteur afin de parer à une éventuelle récidive. D'autres dispositions concernant les *fixed penalty notices* existent encore dans la législation sur la protection de l'environnement²³⁹.

Pour ce qui est des infractions à la circulation routière la procédure concrète relève de la procédure pénale et non d'une procédure administrative. Le seul choix du contrevenant est de payer ou d'aller devant le tribunal. Lorsqu'un agent constate une infraction pouvant faire l'objet d'un *fixed penalty*, il décide si elle doit être ou non mentionnée sur le permis de conduire (« *endorsable* ») de la personne. Concernant les premières, l'agent peut soit donner l'amende à la personne, si elle est présente, soit l'accrocher au pare-brise de sa voiture dans les cas appropriés. Toutefois, en cas d'infractions criminelles, l'infracteur doit être présent et âgé d'au moins dix-huit ans. Pour les secondes, le conducteur doit être présent et l'agent doit

²³⁴ Part III du *Transport Act* de 1982 (partie abrogée par le *Road Traffic (Consequential Provisions) Act* de 1988) et le *Road Traffic Offenders Act* de 1988, Sch. 3. (http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/plain/ukpga_19880053_en#sch3, consulté le 8 août 2008).

²³⁵ http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2001/ukpga_20010016_en_2#pt1-ch1-pb1-11g1 (consulté le 12 mai 2008).

²³⁶ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030038_en_7#pt6-pb2-11g43 (consulté le 12 mai 2008).

²³⁷ « (a)an offence under paragraph 10 of section 54 of the Metropolitan Police Act 1839 (c. 47) (affixing posters etc), (b)an offence under section 20(1) of the London County Council (General Powers) Act 1954 (defacement of streets with slogans etc), (c)an offence under section 1(1) of the Criminal Damage Act 1971 (c. 48) (damaging property etc) which involves only the painting or writing on, or the soiling, marking or other defacing of, any property by whatever means, (d)an offence under section 131(2) of the Highways Act 1980 (c. 66) (including that provision as applied by section 27(6) of the Countryside Act 1968 (c. 41)) which involves only an act of obliteration, (e)an offence under section 132(1) of the Highways Act 1980 (painting or affixing things on structures on the highway etc), (f) an offence under section 224(3) of the Town and Country Planning Act 1990 (c. 8) (displaying advertisement in contravention of regulations). »

²³⁸ Les exemples cités sont donnés par le site du Home Office (<http://www.homeoffice.gov.uk/anti-social-behaviour/penalties/penalty-notices/>, consulté le 26 mai 2007).

²³⁹ Voir, pour ces deux dernières séries de dispositions : *Blackstone's Criminal Practice 2010*, Oxford, 2009, pp. 1227-1228.

lui demander son permis de conduire. Dans le cas où l'infracteur n'a pas accumulé douze pénalités ou plus, l'agent peut lui offrir la possibilité de se soumettre à la procédure du *fixed penalty* et l'inviter à rendre son permis (dans le cas où la personne ne l'aurait pas, la personne doit le produire dans un délai de sept jours dans un commissariat qui lui est indiqué) en échange d'un reçu utilisable afin de prouver qu'il est titulaire du permis de conduire. Le conducteur doit alors décider s'il accepte ou non l'offre qui lui est faite.

En cas d'acceptation, le *fixed penalty* doit être payé à la juridiction responsable du paiement des *fixed penalties* dans un délai de vingt-et-un jours (ou dans le délai indiqué sur l'amende). Si la personne mise en cause ne paie pas dans le délai qui lui est imparti, l'amende est majorée dans des conditions qui varient selon que l'infraction doit être ou non mentionnée sur le permis de conduire²⁴⁰. Une fois une pénalité enregistrée, elle prend la qualification d'amende et peut, à ce titre, faire l'objet d'une procédure de mise à exécution. En tout état de cause, avant la date butoir de paiement de l'amende, l'intéressé peut demander à être entendu au cours d'une audience (*magistrates' court*) et plaider coupable ou non coupable. Si, à cette date, il n'a ni demandé à être jugé ni payé l'amende, la somme qu'il doit payer voit son montant augmenter pour atteindre une fois et demie le montant initial.

Il ressort de l'ensemble de ces développements que l'utilisation des *fixed penalty notices* traduit une dérive du système qui passe de l'emploi d'une méthode dite « efficace », afin de maintenir hors du champ pénal traditionnel un certain nombre de dossiers sans gravité, à l'emploi d'un moyen appliqué à des faits, certes qualifiés d'infractions courantes²⁴¹, mais potentiellement dangereux pour la sécurité des personnes concernées et des tiers.

L'objectif poursuivi était ainsi d'alléger la charge pesant sur les services de poursuite et les tribunaux, en arguant que ce système est avantageux pour l'ensemble des acteurs du processus. John Sprack²⁴² souligne en effet que les conséquences pour l'infracteur sont virtuellement les mêmes que s'il avait été poursuivi par la voie normale, mais avec un gain de temps conséquent pour le tribunal grâce à l'absence d'audience. La seule contrainte réside dans la collecte des amendes et leur expédition pour qu'elles soient encaissées. Or, cette contrainte a été contournée par la fixation d'amendes d'un montant délibérément bas pour encourager la coopération des infracteurs même si, en cas de non-paiement de l'amende, il est prévu un mécanisme impliquant les autorités judiciaires qui annihilerait alors tous les avantages du nouveau système permettant de réduire au plus tôt l'utilisation de l'avant-procès.

3. Le cas des pratiques contractuelles impliquant les victimes

144. En Angleterre, il n'existe pas de pratique consistant, pour les juges, à rencontrer la victime et l'auteur de l'infraction afin de connaître les suites que l'un et l'autre pourraient souhaiter donner conjointement à l'affaire (par exemple, la recherche d'un accord auteur-victime).

Nicky Padfield précise que, dans le système judiciaire anglais, il faut clairement distinguer le juge du CPS (et bien sûr de la police) ; les infractions sérieuses des infractions qui le sont moins ; les délinquants mineurs des majeurs. La raison en est que les règles applicables à l'ensemble de ces cas sont très différentes : la police peut avertir (*caution*) un infracteur ou délivrer un « *Fixed Notice Penalty* ». Le CPS peut délivrer un avertissement

²⁴⁰ V. pour une description complète de la procédure : Anthony and Berryman's, *Magistrates' Courts Guidelines*, F. G. Davies, Lexis Nexis, 2009, p. 629.

²⁴¹ J. Sprack, *Emmins on Criminal Procedure*, 9^{ème} éd., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 67.

²⁴² *Idem*.

conditionnel (*conditional caution*) ou décider d'inculper/poursuivre : il est aujourd'hui possible de demander aux juges de donner une indication par avance de ce que sera la peine maximum qu'ils donneront si le mis en cause plaide coupable²⁴³. La pratique liée à la décision Turner²⁴⁴ ne s'applique donc plus, ce qui n'est pas sans danger selon Nicky Padfield²⁴⁵.

La seule pratique impliquant la victime réside dans le fait, pour un juge, de recevoir avant de prendre sa décision sur la peine une déclaration d'impact de la victime (*victim impact statement*). Richard Crowley confirme qu'aucune pratique de ce type n'existe. Il précise qu'il y a actuellement un projet pilote à Liverpool concernant l'approche communautaire. Il existe, dans ce cadre, des pratiques fondées sur les victimes qui se développent, par exemple, les *Victim personal Statements* cités par Nicky Padfield, qui existent depuis plusieurs années mais demeurent minoritaires pour lui alors qu'elles seraient plus habituelles pour elle. Quoiqu'il en soit, leurs déclarations confirment que le processus judiciaire pénal est, selon les termes de Richard Crowley, fondé sur la conduite des poursuites par l'Etat et non par les victimes.

Le déroulement de la procédure ne peut donc être influencé par les droits reconnus aux victimes. Elles peuvent simplement demander un *judicial review*²⁴⁶ quant à une décision de poursuivre mais elles ne gagnent qu'occasionnellement. Si l'autorité de poursuite souhaite continuer et les victimes non, elles peuvent refuser de fournir les preuves nécessaires à la poursuite, ce qui engendre des problèmes difficiles et complexes dans le domaine des preuves. Richard Crowley confirme ce point, expliquant que si la victime refuse de témoigner et cesse de soutenir la poursuite, l'issue de la procédure est influencée, en général de façon négative.

B. La contractualisation dans le choix et dans l'application de la peine

En Angleterre, les juges sont indépendants des parties. Lorsque des cas sont jugés par un juge et un jury, le rôle du juge est limité à la gestion du dossier, à la détermination des problèmes de droit, ce qui inclut l'admissibilité de la preuve, et à la décision sur la peine. Le jury détermine les faits (*finder of facts*) et donc la culpabilité. En revanche, lorsque des dossiers sont jugés par des *District Judges* seuls ou une juridiction composée de juges non professionnels, ils déterminent à la fois la loi applicable, la culpabilité d'une personne et la peine à lui appliquer.

Dans tous les cas, les décisions judiciaires sont prises après avoir entendus les représentants des deux parties et elles sont prises de manière indépendantes, ce qui implique qu'il est non approprié que de telles décisions soient négociées. L'étape de la peine est toujours séparée et représente un moment important dans le procès pénal anglais.

1. La contractualisation dans le choix de la peine

145. En Angleterre, la peine dans son principe ne peut être négociée avec les parties. Il existe cependant une nouvelle forme de plaider coupable, déjà évoquée, qui a été introduite

²⁴³ Voir dans ce sens l'arrêt *Goodyear* – [2005] EWCA Crim 888 – qui pose les bases de cette pratique.

²⁴⁴ [1970] 2 Q.B. 321.

²⁴⁵ Voir dans ce sens : *McDonald* [2007] Crim LR 737 ; *Seddon* [2008] Crim LR 311.

²⁴⁶ Une décision de poursuivre, ou de ne pas poursuivre, provenant de la police ou du CPS est toujours susceptible d'être soumise à un *Judicial Review*, « procédure qui se déroule devant la *Hight Court* à Londres et par laquelle peut être cassée une décision administrative illégale ou déraisonnable. » (J. R. Spencer, *La procédure pénale anglaise*, Paris, PUF, 1998, p. 39).

dans les cas de fraudes sérieuses²⁴⁷. Traditionnellement, le défendeur, ou plus vraisemblablement son avocat, négocie régulièrement, et de manière informelle, avec l'autorité de poursuite. Par exemple, l'objet de la discussion peut porter sur l'abandon de l'inculpation sur le fondement de tel texte et, en contrepartie, le plaider de culpabilité de son client pour une infraction prévue par un autre texte. Nicky Padfield précise qu'en tant que juge, ça ne la gêne pas si c'est la défense qui mène la négociation. *A contrario*, la nouvelle procédure exposée, applicable dans les dossiers importants et sérieux en matière de fraude, est menée par l'autorité de poursuite²⁴⁸.

Les informations nécessaires à la décision sont ensuite fournies (preuve de l'infraction et antécédents) par la défense et le service de probation (*Offender Assessment system – Oasys* et autres formes d'évaluation à propos de la compatibilité de la personne avec certains types de programmes concernant les peines fondées sur la communauté). Le juge décide sur ces fondements dans la foulée. Le rôle de l'avocat dans cette procédure est important²⁴⁹. Par ailleurs, Richard Crowley indique que les données sur le taux d'échec de ces procédures ne sont pas conservées, ce qui ne permet pas d'apprécier réellement l'efficacité de ces nouvelles procédures. Les seules indications sur le terrain de l'efficacité résident dans l'examen des objectifs du *CPS*, ainsi que de ceux des autres agences de poursuite telles que le *Serious Fraud Office*, afin de voir s'ils ont atteint leur cible annuelle. Toutefois, la pertinence de ce renvoi est discutée, Nicky Padfield y étant favorable, alors que Richard Crowley reste sceptique. Toute entreprise a besoin d'objectifs, mais Nicky Padfield estime que le système judiciaire anglais devient trop guidé par des objectifs dans bien des domaines²⁵⁰.

Indépendamment de ces quelques réflexions, il n'en demeure pas moins, comme nos interlocuteurs nous l'ont rappelé à de nombreuses reprises, que le principe même de la peine ne peut être négocié par le défendeur avec la juridiction. Il peut simplement rechercher une indication sur celle-ci s'il plaide coupable à ce stade de la procédure, processus déjà développé antérieurement²⁵¹. Il n'y a donc pas non plus de négociation sur le *quantum* de la peine, c'est un système de « à prendre ou à laisser ».

En revanche, certaines sanctions de type communautaire nécessitent un certain consentement de l'auteur de l'infraction pour pouvoir être prononcées. Il est évident que si la personne condamnée a clairement indiqué qu'elle ne respecterait pas un *community order*, un juge ou un *magistrate* serait peu inspiré de la condamner à cette peine. S'il indique son refus, il peut être sanctionné autrement. Mais Richard Crowley s'interroge sur le point de savoir comment son consentement peut être réellement libre. Il fait face à une sanction étatique afin que son statut infractionnel reflète sa culpabilité.

Par ailleurs, en ce qui concerne les délais de mise à exécution de peine après leur prononcé, il apparaît qu'il n'en existe aucun pour les peines d'emprisonnement. En revanche, pour les peines communautaires, un délai peut être nécessaire pour mettre en place les tâches ou les programmes de traitement.

²⁴⁷ Voir dans ce sens : l'article critique de Nicky Padfield, « Shining the Torch on Plea Bargaining », *Cambridge Law Journal*, 2009, pp. 11/14 ; et le site de l'*Attorney General* www.attorneygeneral.gov.uk/Publications/Documents/AG's%20Guidelines%20on%20Plea%20Discussions%20in%20Cases%20of%20Serious%20or%20Complex%20Fraud.pdf.

²⁴⁸ *Idem*.

²⁴⁹ Voir à ce sujet les principes généraux applicables aux peines (*Sentencing-General principles*), [en ligne] http://www.cps.gov.uk/legal/s_to_u/sentencing_-_general_principles/.

²⁵⁰ Lire à propos du management moderne une courte critique dans N. Padfield, *Textbook on Criminal Justice*, chp. 1.

²⁵¹ Voir sur ce point la jurisprudence *R. vs Goodyear* [2005] 2 Cr App R 20 et les actuels paragraphes IV.45.29-33 des *Practice Directions Criminal Proceedings* en date de 2009.

Dans le même sens, des mesures sont prises afin que la mise à exécution de la peine prononcée soit effective²⁵², en particulier, dans le domaine du recouvrement des amendes. Ces dernières années, les *Local Criminal Justice Boards* ont ainsi eu des objectifs en ce qui concerne la mise en application des amendes. En 2009/10, ces objectifs furent fixés par le seul *HMCS*, qui a établi le taux national de paiement des amendes à 85% et a informatisé les systèmes comptables afin de suivre le paiement et la collecte des amendes. Les vingt-cinq zones (*areas*) du *HMCS* ont leurs propres cibles locales afin de soutenir cet objectif²⁵³.

2. La contractualisation dans l'application de la peine

146. En théorie, le service des prisons (*prison service*) gère les peines de prison et le service de probation (*probation service*) met en œuvre les peines d'intérêt général (*community penalties*). Mais, selon Nicky Padfield, la réalité est plus compliquée ; elle se réfère à cet égard au *Offender Management Act 2007*.

L'efficacité de ces agences – le *Prison Service*, le *Probation Service*, le *National Offender Management Service* – a toujours été évaluée du fait des plans de développement (*Business Plans*) qu'elles édictent, de leurs rapports annuels, etc. Il existe également de nombreux « contre-pouvoirs » comme le *HM Chief Inspector of Prisons* à ces services. Nicky Padfield souligne par ailleurs qu'une question intéressante est née de la privatisation à la fois des prisons et des services de probation²⁵⁴.

Une fois l'organisation du service d'application des peines définie, les questions posées à nos interlocuteurs ont porté sur l'application concrète de la peine. Celle-ci n'est absolument pas le terrain de la négociation. Si une personne condamnée ne coopère pas, elle risque d'être mise en prison. Par conséquent, les questions posées dans ce domaine n'ont pu trouver de réponse pertinente dans le système judiciaire anglais, seulement quelques remarques d'ordre doctrinal.

Ainsi, il est évident, pour Nicky Padfield, qu'une mise en œuvre stricte des peines peut être une erreur. Certains infracteurs font des écarts de temps en temps. Malheureusement, les guides nationaux sur la mise en œuvre de ces mesures donnent très peu de marge de manœuvre aux agents de probation²⁵⁵.

C. Autres contractualisations spécifiques à la procédure pénale

147. Les questions dans ce domaine n'ont pas davantage trouvé de réponse satisfaisante du point de vue du système anglais.

Les questions finales liées aux avantages de la contractualisation pour le système et à l'amélioration du système par ce biais n'ont pas davantage trouvé de réponse.

III. La contractualisation dans le procès administratif

148. Il ressort des entretiens qu'il n'y a pas de contrats d'objectifs ni de contrats de procédure au sens formel. Il n'y a pas de contrats d'objectifs ni d'accords passés entre les

²⁵² Il existe de nombreuses statistiques sur l'exécution des peines [en ligne] <http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>

²⁵³ De nombreuses informations sont disponibles sur internet, notamment sur : http://www.cjsonline.gov.uk/aims_and_objectives/performance_figures/.

²⁵⁴ Voir à ce sujet N. Padfield, « A Critical Perspective on Private Prisons in England and Wales », in N. Capus et al. (eds) *Public-Prive: vers un nouveau partage du contrôle de la criminalité ?*, Chur/Zürich, Verlag Rüegger, 2005.

²⁵⁵ Voir dans ce sens la dernière version des *National Standards on Offender Management* (www.probation.homeoffice.gov.uk).

juridictions et le ministère de la justice (au niveau national) car le ministère de la justice a délégué l'administration des tribunaux administratifs concernés par la réforme de 2007 au *Tribunals Service* (TS, agence d'exécution). Or, il n'y a pas non plus de contrats d'objectifs entre le TS et les juridictions qu'il administre (donc au niveau national comme local). Il y a simplement des accords lorsqu'un ancien tribunal intègre le système à deux degrés administré par le TS. Dans ce cas, il y a des discussions. Il y a également des négociations entre le TS et les tribunaux qui ont le plus de dossiers à traiter (*Asylum and Immigration Chamber* à Londres).

Selon nos correspondants juges, il n'y a pas de contrats de procédure dans le procès administratif car le système de procédure est inquisitorial, donc les juges ont des obligations procédurales et les parties n'ont pas la charge directe de la preuve.

S'il n'y a pas davantage de négociation qu'auparavant au sein du *case management*, selon les juges, cela est lié au fait que la procédure est inquisitoriale. Comme en France, c'est au niveau des règles de procédure que le filtrage s'effectue²⁵⁶. Dans la mesure où la représentation par avocat n'est pas obligatoire, il n'y a pas d'accords entre les juges et les avocats. Des accords et négociations sur les moyens invocables se pratiquent toutefois dans les plus gros tribunaux (*Asylum and Immigration Chamber* à Londres).

Dans les tribunaux, certaines affaires sont tellement routinières qu'elles n'impliquent aucun *case management*²⁵⁷.

Les tribunaux ont des pouvoirs étendus en matière de *case management*, comme par exemple le *Upper Tribunal Rules* r(5). Ils peuvent adopter des *Directions*²⁵⁸. Ce pouvoir peut être contesté, il doit s'exercer raisonnablement²⁵⁹.

De plus, les juges ne peuvent négocier avec les parties, ni les laisser négocier entre elles. En revanche, dans certains domaines, ils expérimentent les *ADR*, mais c'est très rare pour l'instant dans le domaine administratif (il ne serait pas adapté aux *ADR*). Le système est expérimenté, par exemple, au *Employment Tribunal* qui ne fait pas partie du système *First-tier/Upper Tribunals*, mais est administré par le *Tribunals Service*.

Il existe quatre types d'*ADR*²⁶⁰ :

- procédures dans lesquelles une tierce partie rend une décision fondée en droit (arbitrage).
- *Neutral evaluation* : une tierce partie donne un avis indépendant sur l'issue possible du litige.
- procédures où une tierce partie aide les parties à trouver une solution (médiation).
- négociation directe entre les parties.

Le *TCEA* 2007 s2(3) (d) incite le *Senior President* à trouver des méthodes innovantes de résolution des différends. Toutefois, les juges peuvent encourager les parties mais ne peuvent les y obliger²⁶¹.

²⁵⁶ Comme en France, la variable d'ajustement est liée à la procédure. V. les réformes de la procédure dans le contentieux des étrangers en Angleterre comme en France (délais de procédure dérogatoires au droit commun) : <http://www.ajtc.gov.uk/docs/immig-appeals-consultation-response-ajtc-letter.pdf> ; Y. Gaudemet, « Approche doctrinale : définition, origines, essai d'explication et perspectives des contentieux de masse », Colloque du Tribunal Administratif de Cergy-Pontoise du 24 novembre 2010 « Dix années de croissance du contentieux : quelles réalités, quelles réponses ? » ; Actes à paraître ; Voir le CR du colloque sur MAJICE.fr.

²⁵⁷ "Tribunal Practice and Procedure", Edward Jacobs, Legal Action Group, 2009, p. 332.

²⁵⁸ *Idem*, p. 333 et s.

²⁵⁹ *Idem*, 2009, p. 344.

²⁶⁰ *Idem*, p. 325.

²⁶¹ *Idem*, p. 326.

Les ADR ne sont pas appropriées au droit public sauf la 2^e méthode (*neutral evaluation*)²⁶².

Certaines administrations sont ouvertes à la négociation (*Her Majesty's Revenue and Customs* = Administration fiscale), pas d'autres (*Department for Work and Pensions*)²⁶³.

On peut observer toutefois que, dans la pratique, les audiences permettent au juge de discuter longuement avec les parties, ce qui semble favorable à l'ADR contrairement aux tribunaux administratifs français. Lors des audiences (que la juridiction soit grande ou petite), les juges se sont montrés très pédagogues avec les requérants (en l'absence de l'administration, en l'occurrence le *Department for Work and Pensions*).

La contractualisation concerne donc essentiellement le recours aux alternatives au règlement juridictionnel, d'un commun accord entre les parties.

Du côté du *High Court*, selon l'article 17 du *Practice direction* et la partie 54 des règles de procédure civile (modifiées) de 1998, il est offert aux parties d'accepter une mesure définitive réglant la question, avec le consentement de la Chambre administrative du *High Court*. Les parties doivent déposer deux copies de la mesure proposée et une déposition des conclusions et copies des autorités qui se sont prononcées sur la question. La Cour rend alors une ordonnance dans les termes stipulés s'il est satisfait aux exigences de preuves devant être fournies par les parties²⁶⁴.

Selon l'article 1.4 des règles de procédure civile (modifiées) de 1998, la Cour a le devoir d'encourager les parties à utiliser les modes alternatifs de règlement des conflits et de faciliter leur utilisation si cela est approprié. Les règles procédurales des tribunaux spécialisés comportent aussi souvent l'obligation d'attirer l'attention des parties sur les modes alternatifs de règlement des conflits.

En Angleterre, il y a trois rapports en relation avec les ADR qui ont beaucoup marqué : le *Lord Woolf's Reviews of the Civil justice System* (1996), celui du *Department of Constitutional Affairs' White Paper on « Complaints, Redress and Tribunals »* (2004) et le *Law Commission's Issues Paper on « Proportionate Dispute Resolution in Housing »* (2006).

Un terme important apparaît en matière de procédure de règlement des différends : le *principe de proportionnalité* dans le règlement du différend, c'est-à-dire que chaque différend doit être réglé selon le système qui lui convient et ne doit pas se voir imposé un système. Cela signifie que le recours au juge dans le cadre du procès n'est pas toujours le système le plus approprié. Ce principe se rencontre dans d'autres régions du monde à travers l'expression de *principe d'adéquation*²⁶⁵. C'est lui que vise également, en France, la référence au *système de justice plurielle*.

Le problème est de savoir comment on définit la proportionnalité et, par exemple, qui peut dire pour déterminer si l'on doit aller devant le juge ou pas, ce qu'est un enjeu sérieux ou important pour les parties, ou encore un enjeu important pour la collectivité²⁶⁶.

En ce qui concerne les *Tribunals*, le rapport du *Department of Constitutional Affairs* (DCA) et un rapport de l'AJTC de 2007 précisent que l'ADR est peu utilisé par les tribunaux

²⁶² Ibid. Voir l'expérimentation de la *neutral evaluation* dans 4 SSCST (Sutton, Bexleyheath, Cardiff et Bristol) : www.justice.gov.uk/publications/early-neutral-evaluation-sscs.htm et l'expérimentation de la médiation dans 3 *Employment tribunals* : www.justice.gov.uk/publications/judicial-mediation-research.htm

²⁶³ "Tribunal Practice and Procedure", Edward Jacobs, Legal Action Group, 2009, p. 326.

²⁶⁴ Extrait du document sur la justice administrative en Angleterre, www.juradmin.eu

²⁶⁵ V. p. ex. D. A. Rezende de Almeida, "O princípio da adequação e os métodos de solução de conflitos", *Revista do processo* 2011, n° 195, p. 197 et s.

²⁶⁶ ADLER M., "The idea of proportionality in dispute resolution", *Journal of Social Security Law*, Vol. 30, Issue 4, Dec. 2008, p. 309.

mais qu'il pourrait l'être davantage²⁶⁷. C'est ce qui résulte d'un questionnaire envoyé à certains tribunaux par l'*AJTC*.

Le Libre Blanc du *DCA* propose un système de répartition du règlement des différends qui n'est pas lié à l'importance financière de l'affaire, mais à l'enjeu du litige pour la personne²⁶⁸. Dans les affaires administratives, l'enjeu n'est pas quantifiable financièrement le plus souvent²⁶⁹. Aussi, le choix est de laisser les personnes choisir ce qu'elles veulent faire, aller devant un juge ou choisir un autre mode de règlement.

Le troisième rapport sur les litiges en matière de logement propose une troisième voie : avoir recours à une personne de référence, un « *triage-plus provider* », qui va aider la personne en difficulté à faire son choix sur le mode de règlement adéquat²⁷⁰. Ce conseiller est indépendant du tribunal, il lui est extérieur²⁷¹. Ce « *triage-plus* » est actuellement exercé par des structures existantes, les *CLACs* et les *CLANs*²⁷². Il y en a environ une dizaine²⁷³. C'est, semble-t-il, très insuffisant.

Une « *early-neutral evaluation* » est expérimentée par le Ministère de la justice en matière de litiges concernant les personnes handicapées et, si cela fonctionne, ce système de répartition interne au tribunal, pourrait être généralisé dans l'ensemble du Royaume-Uni²⁷⁴. A partir du dossier, le *district chairman* contacte la partie qui risque de perdre le litige, pour lui demander soit de reconsidérer sa décision, soit d'envoyer des preuves supplémentaires. Si cette preuve paraît convaincante, alors l'administration est invitée à reconsidérer sa décision. Le projet a débuté au *Tribunal Office* de Sutton²⁷⁵ en août 2007 pour six mois, puis devait être essayé à Cardiff. Les résultats devaient être connus pour l'été 2008 et permettre de réfléchir à leur généralisation.

Le système des *CLACs* doit être aussi évalué par le *LSC's Legal Services Research Centre*²⁷⁶. Pour l'heure les résultats de ces évaluations n'ont pas encore été publiés.

Au niveau des tribunaux administratifs, on constate que le système des alternatives au règlement judiciaire n'est pas aussi contraignant qu'en matière civile. Néanmoins, le *Senior President* est chargé de développer des méthodes innovantes en matière de résolution des litiges²⁷⁷. C'est plus particulièrement au sein des *Employment Tribunals* que les juges sont engagés dans la voie de la médiation, tandis que dans les *Social Security Appeals*, il y a un projet pilote de « *early neutral evaluation* ».

Selon Fox Leueen, il y a un intérêt croissant pour les résolutions « proportionnées » des litiges et les méthodes alternatives qui incluent la considération du rôle que les administrateurs pourraient jouer.

Il y a un personnel dédié à la médiation au sein du système *First-tier/Upper Tribunal*²⁷⁸. La médiation dépend de l'accord entre les parties et n'empêche pas le retour au jugement²⁷⁹.

²⁶⁷ *Idem*, p. 312.

²⁶⁸ ADLER M., "The idea of proportionality in dispute resolution", *Journal of Social Security Law*, Vol. 30, Issue 4, Dec. 2008, p. 312.

²⁶⁹ *Idem*, p. 314.

²⁷⁰ *Idem*, p. 315.

²⁷¹ *Idem*, p. 316.

²⁷² *Idem*, p. 317.

²⁷³ *Idem*, p. 318.

²⁷⁴ *Idem*, p. 318.

²⁷⁵ Il s'agit d'un démembrement du *First-Tier Tribunal (Social Security and Child Support)*.

²⁷⁶ ADLER M., "The idea of proportionality in dispute resolution", *Journal of Social Security Law*, Vol. 30, Issue 4, Dec. 2008, p. 318.

²⁷⁷ V. TCEA section 2(3).

²⁷⁸ V. *infra*.

Expérimentation de la médiation dans les Employment tribunals (V. newsletter AJTC août 2010) et e évaluation de cette expérimentation (rapport de mars 2010).

Ce rapport s'intitule « Evaluating the use of judicial mediation in Employment Tribunals » et a été effectué par des universitaires. Rendu public et consultable sur le site internet du MOJ (Ministère de la justice)²⁸⁰.

L'expérimentation a été effectuée dans trois régions d'Angleterre : Newcastle, Londres Centre et Birmingham. C'est une expérimentation du *Employment Tribunal Service* (ETS) sur les affaires de discrimination introduites entre juin 2006 et mars 2007. Il y avait trois questions à résoudre au bout de cette expérimentation²⁸¹ : - jusqu'à quel point la médiation judiciaire est-elle capable de résoudre les affaires sans nécessiter une audience formelle ? - Peut-elle alléger les coûts pour le ETS ? – Quels sont les bénéfices pour les parties (salariés comme employeurs), en termes de rendu comme d'amélioration de la procédure ?

Pour évaluer si la médiation pourrait alléger les coûts pour le ETS, un coût moyen par médiation fut initialement calculé²⁸². Le calcul des « journées d'audience économisées » fut ensuite réalisé. L'évaluation résulta de la combinaison des deux calculs...

Pour évaluer les bénéfices pour les parties, une combinaison de questionnaires téléphoniques et d'entretiens individuels fut réalisée²⁸³.

Une conclusion générale est que, au RU, il y a un consensus autour du souhait d'un règlement des différends plus rapide et « plus proportionné »²⁸⁴. Cela concerne les ADR (conciliation, arbitrage, *ombudsmen* et médiation).

La médiation judiciaire est présentée comme « une " médiation facilitative ", où le juge du tribunal agit pour faciliter l'accord entre les parties en litige »²⁸⁵. Le juge médiateur n'est pas celui qui est en charge du dossier.

L'expérimentation a utilisé une méthode fondée sur le volontariat : lors de la première *Case Management Discussion* (CMD), il était demandé aux parties si, au cas où elles seraient sélectionnées (c'est-à-dire remplissaient les critères pour la médiation), elles accepteraient de faire partie du projet expérimenté²⁸⁶.

672 « affaires » refusèrent au stade de la CMD. 80 acceptèrent à ce stade mais ne furent pas sélectionnées. Il y eut 116 affaires où les deux parties acceptèrent au stade de la CMD et furent sélectionnées²⁸⁷.

Il semble que 23% des cas éligibles à la médiation ont choisi l'option de la médiation²⁸⁸. Le rapport rappelle que certaines hypothèses de départ, comme le fait que l'employeur ne dispose pas d'un avocat, que le salarié soit une femme, que le délai du procès soit estimé très long, etc. semblent favoriser la médiation²⁸⁹.

L'évaluation de l'expérimentation n'a donné aucun résultat probant sur deux questions : en matière de taux de cas réglés au sein d'un temps imparti (dans lequel pourrait être intégrée une audience) et sur le fait de savoir si la médiation pourrait éviter une audience (57% des cas ayant fait l'objet d'une médiation et 61% des cas n'ayant pas fait l'objet d'une médiation mais qui étaient volontaires ont été résolus sans audience)²⁹⁰...

11% des affaires ayant fait l'objet d'une médiation sont allées à l'audience, et 24% des affaires n'ayant pas fait l'objet d'une médiation mais qui étaient volontaires y sont allées. Il y a donc une toute petite différence selon le rapport²⁹¹. Cela s'expliquerait, au regard des réponses au questionnaire par les « intéressés n'ayant pas fait

²⁷⁹ Pour la médiation devant les tribunaux, voir le *TCE Act* s.24. Pour les avantages et les désagréments de la médiation devant les *tribunals* V. H. Genn, *Revue Tribunals*, p. 3. Notamment sur les désagréments : le déséquilibre avec l'administré dans les négociations du fait de l'expertise des autorités publiques en matière de négociation. Voir aussi www.adrnow.org.uk, www.dca.gov.uk/civil/adr

²⁸⁰ Un autre rapport indépendant a été publié en 2009-2010 sur un autre projet pilote : « Early Neutral Evaluation » au Social Entitlement Chamber, V. Rapport annuel 2009-2010 du Tribunals Service, p. 27.

²⁸¹ Rapport, « Evaluating the use of judicial mediation in Employment Tribunals », p. i.

²⁸² Rapport, p. ii.

²⁸³ Rapport, p. ii.

²⁸⁴ Rapport, p. ii.

²⁸⁵ Rapport, p. ii.

²⁸⁶ Rapport, p. iii.

²⁸⁷ Rapport, p. iii.

²⁸⁸ Rapport, p. iv.

²⁸⁹ Rapport, p. iv.

²⁹⁰ Rapport, p. iv.

²⁹¹ Rapport, p. iv.

l'objet d'une médiation, par le fait que dans 79% des cas, l'affaire était résolue grâce à l'intervention des conciliateurs d'ACAS²⁹². 72% des personnes ayant fait l'objet d'une médiation et ayant répondu au questionnaire, estiment que c'est la médiation qui a résolu leur cas²⁹³. Les employeurs sont plus satisfaits que les employés (60 contre 39%), que la médiation ait réussi ou pas²⁹⁴. Les juges ont été évalués globalement comme « trop distants »²⁹⁵. Les évaluateurs d'ACAS sont considérés comme habiles dans leur démarche de conciliation initiale, mais ils sont perçus comme ayant moins d'autorité que les juges²⁹⁶. Pour le *ETS*, les coûts de la médiation (coût additionnel estimé à 908 livres par médiation) devaient être couverts par les bénéfices en terme de délai de jugement, mais on ne sait pas si la médiation fait gagner du temps. Les rapporteurs ne sont pas très positifs et n'appellent pas à un élargissement de l'expérimentation. Néanmoins, ils estiment qu'au regard de la satisfaction des employeurs et tenant compte de la tendance actuelle à régler les problèmes sur le lieu même du travail, il vaut peut-être mieux continuer à développer la médiation²⁹⁷.

Les alternatives au jugement ne sont pas toutefois très développées et reposent sur le consentement des parties. Elles ne sont pas imposées. Les parties sont tout à fait libres de recourir à la médiation et le juge n'est pas un intermédiaire. Il est averti du fait qu'il y a une médiation, puis du fait que l'affaire est réglée. Il n'est pas concerné par l'ADR, même s'il est au courant.

Expérimentation de la Neutral Evaluation

L'expérimentation de la *Neutral Evaluation* dans les 4 SSSCT a concerné 2000 cas (affaires concernant l'Allocation de vie Handicapés). L'avis indépendant était rendu par un juge. Le juge en informait les parties par téléphone. L'intérêt de l'ENE (*Early Neutral Evaluation*) est de faire abandonner le litige aux parties à ce niveau. Au requérant qui est informé qu'il risque de perdre, le juge peut proposer de prendre les services d'un avocat pour augmenter ses chances s'il souhaite poursuivre la procédure. Il va de soi que le juge qui a donné son avis ne statuera pas sur le litige si celui-ci se poursuit.

L'intérêt de cette expérimentation peut être ailleurs : si la solution n'est pas évidente, le juge chargé de l'ENE peut procéder au *case management* et réduire ainsi de 9% le cas des audiences ajournées dans la configuration traditionnelle²⁹⁸.

Dans un quart des affaires qui ont fait l'objet de l'expérimentation, les juges ont été capables d'identifier la partie probablement gagnante et de la contacter. 20% des affaires ont été résolus sans audience (gain de 3 mois sur la configuration traditionnelle). Le ministère a changé ses décisions quand il l'a fallu (c'est le supérieur hiérarchique qui était contacté par le juge, ce qui expliquerait cela).

Toutefois, l'expérimentation n'a pas démontré qu'il y aurait un gain financier à cette pratique, dès lors il n'est pas prévu de l'étendre pour l'instant²⁹⁹.

L'expérimentation conduite dans les 3 *Employment Tribunals* a conduit elle à la généralisation de la médiation. Toutefois, la médiation n'est qu'une possibilité comme une autre dans ces tribunaux, au même titre que le règlement juridictionnel ou la conciliation des ACAS.

Selon Sophie Boyron, le recours à la médiation peut être relié aux plus grandes exigences de responsabilisation (*accountability*) vis-à-vis des organismes publics. La médiation est souvent présentée comme efficace, les bénéfices l'emportant sur les coûts pour

²⁹² Ce sont des conciliateurs spécialisés dans la médiation et la conciliation dans les relations de travail, V. <http://www.acas.org.uk>

²⁹³ Rapport, p. iv.

²⁹⁴ Rapport, p. v.

²⁹⁵ Rapport, p. v.

²⁹⁶ Rapport, p. v.

²⁹⁷ Rapport, p. 6.

²⁹⁸ Tribunals, Winter 2010, p. 7.

²⁹⁹ Tribunals, Winter 2010, p. 8.

les acteurs économiques rationnels³⁰⁰. La médiation est présentée comme plus rapide³⁰¹. En Angleterre, l'économie financière apparaît comme un justificatif important³⁰². De plus, dans les contentieux économiques, la médiation permet de favoriser des solutions qui ne sont pas uniquement juridiques³⁰³.

Dans les trois pays concernés par son étude (Angleterre, Allemagne, France), la médiation peut être attachée soit auprès de l'organisme public, soit auprès des juridictions. Ceci peut engendrer un certain degré de confusion pour les citoyens³⁰⁴.

L'Angleterre a été à la pointe du mouvement ADR, y compris pour les litiges administratifs. Ce mouvement est apparu aux Etats-Unis dans les années 1930³⁰⁵. Les tribunaux administratifs anglais (les *tribunals*) sont à l'origine destinés à fournir une solution « amiable, rapide et peu coûteuse »³⁰⁶. Ils empruntent néanmoins des principes procéduraux aux juridictions ordinaires. L'Angleterre recourt toujours plus depuis les années 1960 au mécanisme de l'Ombudsman³⁰⁷, comme, par exemple, depuis 1967, le *Parliamentary Ombudsman*. Mais aussi : l'ombudsman du gouvernement local, l'ombudsman des prisons, l'ombudsman des services de santé, etc.

Le Gouvernement s'est engagé sur un *ADR Pledge* (une promesse d'ADR) qui est suivie par le *Department of Constitutional Affairs*³⁰⁸. Mais il faut bien noter que cette promesse de règlement à l'amiable ne concerne que les services ministériels.

Sophie Boyron explique qu'à la différence du phénomène de l'ombudsman, issu de la « *cross-fertilization* », qui a été transplanté, le recours à la médiation, que ce soit en France, en Angleterre ou en Allemagne, n'est perçu que comme une expérience individuelle, qui n'est pas apparue par comparaison avec un autre Etat. Dans son rapport, « Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative »³⁰⁹, le Conseil d'Etat précisait que les comparaisons avec l'étranger étaient de peu de valeur du fait de leur faible ampleur³¹⁰.

L'adoption de la médiation est vue comme un choix national pour améliorer la performance du système de justice administrative. L'analyse comparative n'est pas analysée comme opportune³¹¹. La médiation n'est pas analysée au regard de la globalisation, de la *cross-fertilization*, ou de la modernisation administrative. Elle suggère donc que la médiation n'est pas qu'un instrument au service de la justice, mais aussi au service de l'administration.

Le droit communautaire démontre son attachement à la médiation avec le Code de conduite des médiateurs qui a été adopté en matière civile et commerciale. La médiation est pleinement intégrée dans la réflexion sur l'accès à la justice dans l'Union européenne³¹². Dans la directive de 2004, transposée en France par l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du

³⁰⁰ Boulle & Nasic, *Mediation, Principles, Process and Practice*, 2001, 54, cité par S. Boyron, "Mediation in administrative law: the identification of conflicting paradigms", *European Public Law*, 2007, Vol. 13, Issue 2, p. 267.

³⁰¹ S. Boyron, p. 267.

³⁰² S. Boyron, p. 267.

³⁰³ S. Boyron, p. 267.

³⁰⁴ S. Boyron, p. 268.

³⁰⁵ S. Boyron, p. 268.

³⁰⁶ S. Boyron, p. 268.

³⁰⁷ S. Boyron, p. 268.

³⁰⁸ S. Boyron, p. 269.

³⁰⁹ Conseil d'Etat, *Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative* La documentation française, 1993.

³¹⁰ Rapport, p. 23. Cité par S. Boyron, p. 276.

³¹¹ S. Boyron, p. 275.

³¹² S. Boyron, p. 276.

21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale la médiation et le médiateur sont définis de manière très générale (mission exercée par une tierce partie...) ³¹³.

La médiation semble réclamée du fait de l'insatisfaction vis-à-vis du travail opéré par la justice, par la volonté des citoyens de participer davantage, de contrôler davantage leur litige (*empowerment*) ³¹⁴. La médiation aboutit à une solution équitable acceptable par les deux parties ³¹⁵. Or la médiation rend plus service à l'Etat (en raccourcissant les délais de justice et en allégeant le coût des procès) qu'aux citoyens ³¹⁶.

D'après les études élaborées en Angleterre, en France et en Allemagne, quelques litiges administratifs s'adaptent à la médiation : ceux qui n'impliquent pas l'interprétation de dispositions légales, ceux qui n'ont pas pour objet de sanctionner les abus de pouvoir, de reconnaître un intérêt public ou la violation d'une liberté ³¹⁷. La médiation semble s'adapter aux cas où c'est une solution imaginative et équitable qui doit être préconisée, ou bien quand les intérêts du litige dépassent les seules parties en cause (tiers parties) ³¹⁸.

Si, en France et Allemagne, il semble acquis que la médiation revienne au juge administratif, en Angleterre il a été suggéré que les juges homologuent les préaccords ³¹⁹. Mais à l'époque de l'écriture de l'article de S. Boyron, la médiation avait simplement l'effet d'un contrat que le juge n'a pas à homologuer comme en France dans de nombreuses hypothèses.

149. Pour conclure cette partie, on peut affirmer que la contractualisation existe en Angleterre et au Pays-de-Galle en matière d'administration de la justice. La contractualisation intervient au niveau de l'organisation des juridictions comme des affaires. Les manifestations de ce phénomène se révèlent moins informelles que prévues, que ce soit sous la forme du *case management*, des *agreements* ou des alternatives au jugement. La réduction des coûts, la rationalisation du temps judiciaire sont les moteurs de la contractualisation, mais la complexité des procédures et celle de l'organisation juridictionnelle en sont les limites.

³¹³ S. Boyron, p. 276.

³¹⁴ S. Boyron, p. 281.

³¹⁵ S. Boyron, p. 281.

³¹⁶ S. Boyron, p. 282.

³¹⁷ S. Boyron, p. 283.

³¹⁸ S. Boyron, p. 283.

³¹⁹ S. Boyron, p. 284.

Partie III. L'informatisation des documents de justice³²⁰

150. Les institutions britanniques³²¹ sont profondément inscrites dans un mouvement de modernisation, formalisé par des plans. Ces plans font l'objet d'une large diffusion, ainsi que d'une forte impulsion politique, et ce, au plus haut niveau de l'Etat.

Dès 1998 le gouvernement britannique annonçait sa volonté de moderniser les juridictions et le service public de la justice dans un document au titre évocateur *Modernising Justice, the Government's Plan for Reforming Legal Services and the Courts*³²² de décembre 1998. Ce rapport pointe en particulier deux objectifs et une contrainte qui sont la charpente des futurs projets de justice en ligne : permettre un meilleur accès au droit (points 1.1.) ; rendre plus efficient le fonctionnement des juridictions, le tout en ayant une démarche rationnelle dans l'utilisation des nouvelles méthodes (ce qui explique la présence de plans « *e-business* » qui anticipent les conséquences économiques de l'utilisation des nouvelles technologies dans le service public).

Partant du plus haut niveau (politique) vers les niveaux opérationnels (départements, agences), les grandes stratégies sont précisées et détaillées, dans des documents spécifiques. Des plans stratégiques d'ampleur ont été adoptés au niveau du *Lord Chancellor's Department* et maintenant du *MoJ* : on citera à titre d'exemples *A strategy for the information and communication technology deployment* et *E business strategy version 2*³²³. Ces directives générales sont décomposées en plans plus opérationnels par le *Court Service* : *Modernising the civil and family courts*³²⁴ ; *Information systems for a 21st century court service*. On peut encore citer un plan de modernisation de la justice criminelle adopté en juillet 2004 : *Cutting crime, delivering justice: a strategic plan for criminal justice 2004-2008*³²⁵. L'ensemble constitue une toile assez complexe, où organisations et agences diverses impulsent, à différents niveaux des projets divers.

La lecture du discours prononcé par Lord Justice Brooke, *Lord Justice of Appeal and Judge in charge of Modernisation* à l'université de Leeds en mai 2003 sur le thème « *The use of technology in the Courts* »³²⁶ donne un point de vue à la fois élevé et prospectif sur la réalité de la mise en œuvre des différents projets, au niveau opérationnel³²⁷. L'auteur se réfère notamment aux expériences étrangères (Singapour, Australie) et à l'évolution qu'il a perçue en dix-huit années en Grande-Bretagne pour conclure qu'il reste à la fois un grand chemin à parcourir, mais que la volonté politique n'a jamais été autant exprimée de voir les projets aboutir, malgré leur hétérogénéité.

³²⁰ La notion d'« informatisation » doit être entendue dans un sens large comme recouvrant à la fois l'utilisation de technologies d'information et de communication (ICT) et la numérisation ou dématérialisation des procédures juridictionnelles.

³²¹ De nombreuses données sont tirées du rapport de David Benichou, réalisé à la suite d'un stage sur le thème de la « Justice en ligne » effectué à Londres du 26 au 30 avril 2004 sous l'égide du Comité franco-britannique de coopération judiciaire, [en ligne], <http://www.courdecassation.fr/IMG/File/benichou.pdf>.

³²² <http://www.dca.gov.uk/consult/access/mjuspp.pdf>

³²³ HM Customs and Excise, *HM Customs and Excise e-business strategy Version 2*, Juillet 2001.

³²⁴ HMCS, *Report*, 2001.

³²⁵ Secretary of State for the Home Department, the Secretary of State for Constitutional Affairs and the Attorney General by Command of Her Majesty, *Cutting crime, delivering justice: a strategic plan for criminal justice 2004-2008*, Stationery Office, 2004.

³²⁶ http://www.judiciary.gov.uk/publications_media/speeches/pre_2004/ljb280503.htm, voir également un autre discours de ce lord concernant les liens entre le barreau et le développement des ICT : http://www.judiciary.gov.uk/publications_media/speeches/pre_2004/ljb260903.htm

³²⁷ Voir également le discours du même auteur, sur le même thème devant l'université du Hertfordshire, prononcé le 23 mai 2002, [en ligne], <http://www.legaltechnology.org/ezone/2002/headline110.htm>, consulté le 6 janvier 2012.

En raffinant le niveau de détail des plans de modernisation on peut également trouver en ligne le cadre général des standards permettant de garantir l'interopérabilité des différents systèmes, ce qu'attestent les plans de développement adoptés par le *HMCS* en matière pénale.

Les améliorations prévues par le *HMCS* en termes de nouvelles technologies dans le domaine pénal pour 2010-2011³²⁸

L'objectif global poursuivi par le *HMCS* est de développer les services liés aux nouvelles technologies afin d'apporter un soutien à l'administration de la justice afin qu'elle devienne plus efficace et efficiente tout en réduisant ses coûts.

Pour ce faire, le *HMCS* prévoit de pérenniser les dispositifs existants et de mettre en place de nouveaux systèmes. Il est ainsi prévu, entre autres, d'augmenter l'accessibilité de l'information par le biais d'internet à destination des usagers et du public, de fournir les infrastructures nécessaires au soutien de cette stratégie et de développer les alternatives au système judiciaire classique.

Le programme prévu comprend, pour la justice pénale, les points suivants :

1. Améliorer les liens inter-*CJS* afin d'assurer des systèmes plus efficaces et efficients, la communication et l'usage des biens de la justice ; par exemple en utilisant les systèmes suivants : *Pentil P*, *Postal Charging* et les systèmes de visioconférence entre les juridictions et les prisons, ainsi que le projet pilote des juridictions virtuelles.
2. Améliorer la fiabilité des systèmes impliquant des nouvelles technologies du *HMCS*, par exemple : le *Crown Court Electronic Support (CREST)*, le *eXchanging Hearing Information By Internet Technology (XHIBIT)* et le système *PROGRESS*³²⁹.
3. Continuer le travail déjà engagé concernant *Libra* et les *Magistrates' Courts Operational Business Systems*³³⁰ (*MC OBS*), projet mis en place afin de réduire les coûts et améliorer l'efficacité et la performance des juridictions ; et pour répondre à des obligations législatives et de conformité. L'objectif de ces action est de maintenir la stabilité, la disponibilité et la continuité du système *Libra* ; de mettre en place, lorsque cela est possible, de nouvelles interfaces *Libra* afin de soutenir l'amélioration du partage d'information avec les partenaires du système judiciaire ; et d'améliorer la qualité de la gestion de l'information.
4. Continuer à améliorer le flot rapide et sécurisé d'informations entre les différentes juridictions et les autres partenaires, par exemple, par le biais du projet *Bichard 7*.

Cette institution ainsi que le *MoJ* structurent et relaient la politique de modernisation et d'organisation des juridictions, soit en finançant directement des réalisations, soit en ayant recours à d'autres services (*executive agencies*).

Les améliorations prévues par le *HMCS* en termes de nouvelles technologies dans le domaine civil pour 2010-2011³³¹ :

L'objectif global poursuivi par le *HMCS* est de développer les services liés aux nouvelles technologies afin d'apporter un soutien à l'administration de la justice afin qu'elle devienne plus efficace et efficiente tout en réduisant ses coûts.

Pour ce faire, le *HMCS* prévoit de pérenniser les dispositifs existants et de mettre en place de nouveaux systèmes. Il est ainsi prévu, entre autres, d'augmenter l'accessibilité de l'information par le biais d'internet à destination des usagers et du public, de fournir les infrastructures nécessaires au soutien de cette stratégie et de développer les alternatives au système judiciaire classique.

³²⁸ Quelques autres points sont développés dans la présentation du plan de travail du *HMCS* pour 2010-2011, V. *supra*.

³²⁹ http://frontline.cjsonline.gov.uk/_includes/downloads/guidance/cjs-reform/efficiency-and-effectiveness/080808_PROGRESS_general_leaflet_v0.7.pdf

³³⁰ http://frontline.cjsonline.gov.uk/_includes/downloads/guidance/better-use-of-technology/Libra%20Police%20leafletC.pdf

³³¹ Quelques autres points sont développés dans la présentation du plan de travail du *HMCS* pour 2010-2011, V. *supra*.

Le programme prévu comprend, pour la justice civile, les points suivants :

1. Soutenir la naissance du *HMCS Civil Strategy* et le *Access to Justice Strategy*, par exemple, au travers du *Service Upgrade Project (SUPS)*, en fournissant l'infrastructure nécessaire pour la gestion, et en maximisant les premiers contacts avec les juridictions civiles *via* l'internet.
2. Compléter le développement de la capacité de e-travail pour les juridictions du *High Court* suivantes : *Chancery Division* ; *Admiralty and Commercial Court* et *Techonology and Construction Court*. Déménager dans le *Roll Building* en 2011 et évaluer cela comme un modèle.
3. Le *HMCS*, souhaite, en collaboration avec le *MoJ*, mettre en place les recommandations concernant les nouvelles technologies faites par le rapport sur les coûts du procès civil rendu le 14 janvier 2010 par Sir Rupert Jackson³³².
4. Continuer à améliorer le flot rapide et sécurisé d'informations entre les différentes juridictions et les autres partenaires, par exemple, par le biais du projet *Bichard 7*.

Bien qu'il n'existe aucun document gouvernemental autorisant l'utilisation de l'informatisation, les règles procédurales pour les juridictions civiles (qui sont comprises dans les parties 1 à 10), familiales et pénales encadrent l'utilisation des procédures électroniques. Dans tous les cas, en dehors des restrictions, par exemple, devant les juridictions familiales, l'utilisation de messages sécurisés (*Secure Email*) est quasiment interdite, l'utilisation de ces techniques demeure à la discrétion du juge.

Il faut également savoir que la majorité des systèmes est interne aux juridictions bien qu'il y ait des liens, dans le domaine pénal, avec d'autres organisations judiciaires spécifiques, mais aussi avec le *Driver and Vehicle Licensing Agency* (agence responsable du fichier de tous les véhicules à moteur en Angleterre et au Pays de Galles), *Registry Trust Ltd* (organisation non-lucrative chargée par le *MoJ* de tenir les registres des jugements, amendes et injonctions dans la zone précédemment indiquée³³³), le *Legal Services Commission* (organisme public chargé de gérer l'aide juridictionnelle dans cette même zone géographique).

Section I. Présentation de l'informatisation

I. Les raisons de l'informatisation

151. Le processus d'informatisation a été mis en place pour de nombreuses raisons. Si l'objectif économique est le plus souvent cité, Ed Cape, du *MoJ*, met en avant les raisons statistiques, d'efficacité de la procédure, le volume de données à transmettre entre les différentes organisations impliquées, le stockage d'informations et la gestion générale des juridictions.

L'importance de chacune de ces raisons semble varier en fonction des organes en cause, les stratégies variant de l'une à l'autre et les outils étant souvent différents d'un service à l'autre.

Quoiqu'il en soit, nos interlocuteurs au *MoJ* nous ont indiqué que de manière globale, le ministère a des objectifs stratégiques dans le domaine de l'informatisation. Il y a aussi des objectifs et des indicateurs-clés de performance pour le *HMCS*, évoqués précédemment pour la période 2010-2011. Toutefois, étant donné qu'il y a toujours un besoin d'étendre et

³³² V. *supra*.

³³³ Ils tiennent des registres similaires pour l'Irlande du Nord, l'Ecosse et la République d'Irlande, V. <http://www.trustonline.org.uk/about-us/> (31/3/2010).

d'améliorer les procédures et de garder le rythme dans les changements technologiques en cours, nos contacts nous ont expliqué qu'il est difficile de dire que les objectifs sont atteints.

II. Les modalités de l'informatisation

A. Les acteurs

152. Malgré ce qui a pu être dit auparavant, en Angleterre et au Pays de Galles, les instruments de communication dans les juridictions demeurent aujourd'hui majoritairement sous la forme papier. Il existe cependant des systèmes de vidéoconférence pour les témoins, les victimes, ou les prisonniers dans de nombreuses juridictions pénales. De plus, les registres des tribunaux sont électroniques – entièrement dans les *Magistrates Courts*, et seulement partiellement dans les *Crown Courts* les *County Courts* où les registres traditionnels demeurent majoritaires.

Pour le CPS, Richard Crowley indique que les communications se font par *e-mail*, *CMS* (*Case Management System*), instructions légales (données publiques), *infonyet* (sorte d'intranet) ou internet. Il souligne cependant que les procédures ne sont pas encore digitalisées pour ce qui est de leur traitement par le CPS.

L'ensemble des possibilités offertes au CPS sur l'intranet :

- Accès au *PNLD*, le *Police National Legal Database* : texte de Loi, commentaires et jurisprudence. Outil élaboré par des policiers à destination des policiers et du CPS.
 - Existence d'un *Prosecution College* (virtuel) qui permet à chacun de planifier sa propre formation continue (16 heures par an pour les *solicitors* et 16-20 heures par an pour les *barristers*).
 - *Compass CMS* : permet une recherche par référence grâce à un numéro unique pour chaque dossier ; recherche également par nom ; par région ; par type de cas.
- Il nous indique que différentes personnes peuvent entrer des données dans *Compass* (police, juristes).

Richard Crowley précise en outre que, pour le CPS, le système national (*CMS*) devait fonctionner avec les systèmes policiers actuels, mais il est toujours en évolution : actuellement, il permet d'obtenir des détails sur le défendeur, la poursuite et le nom des témoins, mais pas les procès-verbaux d'audition. Il indique néanmoins l'existence d'un projet-pilote pour une perspective de mise en place sous dix-huit à vingt-quatre mois. Le *Case Management System* (*CMS*) centralise, selon lui, de nombreuses critiques : il est surtout adapté aux statisticiens, il n'est pas utilisé dans toutes ces possibilités en raison de sa complexité et il n'est pas fondé sur *windows*, ce qui pose des problèmes de compatibilité.

Enfin, chaque force de police britannique a sur son site internet un lien qui permet de rapporter certaines infractions mineures en ligne. La « cyberplainte » (*on-line reporting*) n'est possible que pour certaines infractions mineures commises en Angleterre, Pays de Galles ou Irlande du Nord et dans la mesure où une réaction urgente n'est pas attendue (vol simple, objet de faible valeur, vol commis sans violence, menace ou situation de faiblesse de la victime, dommages, vandalisme, vol dans un véhicule à moteur, dommages causés par un véhicule à moteur, incidents ou infractions liées à la haine). Le plaignant doit donner les renseignements suivants : qualité du plaignant (victime ou témoin), type d'infractions, coordonnées du plaignant (titre, prénoms, noms, date de naissance, genre, langue parlée, religion, ethnie, sexualité), détails sur la victime, localisation, heure et date de l'infraction,

bien en cause et autres informations utiles. Ce système n'a cependant pas donné entière satisfaction et certaines régions l'ont abandonné. Les services régionaux n'étant pas toujours directement reliés les uns aux autres, les signalements devaient être vérifiés au cas par cas, avant d'être transférés dans le système informatique du service régional concerné³³⁴.

Malgré les possibilités existantes, l'impact de l'utilisation des nouvelles technologies sur les relations entre les praticiens n'est, semble-t-il, pas très important, mais il n'existe pas de mesure de cette information. Les relations demeurent globalement sous format papier, même devant les juridictions civiles, où des systèmes comme *Possession Claims On-Line* et *Money Claims On-Line*³³⁵, qui couvrent environ 15% des affaires dans les domaines dans lesquels ils sont applicables, fournissent un moyen aux demandeurs et aux défendeurs d'entamer une procédure devant les juridictions civiles et pourraient donc inciter à des changements de comportements.

L'impact de l'utilisation de ces outils sur les pratiques professionnelles des différents acteurs judiciaires semble un peu plus marqué et pousser vers la standardisation. C'est le cas notamment en ce qui concerne les systèmes policiers qui sont passés de quarante-trois systèmes informatiques à trois systèmes principaux, l'objectif étant de faciliter la communication avec le CPS. Un *Guidance* vise dans le même sens à standardiser les dossiers de police.

Outre ces quelques précisions, aucune information n'a pu être obtenue auprès de nos interlocuteurs sur les modifications acteur par acteur. La question posée quant au rôle possible des informaticiens dans la procédure n'a pas trouvé d'écho.

B. Les outils

1. L'équipement informatique du système judiciaire

153. Le système informatique anglais ne se fonde pas sur une solution uniforme. Le traitement des données dépend plus de raisons historiques que de conceptions techniques. Les systèmes civilistes *Possession Claims On-Line* et *Money Claims On-Line* sont administrés au niveau central, avec des soutiens locaux en ce qui concerne les demandes d'attributions défendues devant les tribunaux. De même, le code de la route et les autres systèmes répressifs informatisés sont centralisés. Les bases de données statistiques sont également plutôt centrales. Mais les principaux systèmes de gestion de dossiers pour toutes les juridictions sont locaux, ce qui pose des problèmes de compatibilité entre systèmes déjà évoqués.

Aperçu des systèmes d'informations existants :

Le système d'échange de données (CJS Exchange) :

Le système d'échanges de données *CJS Exchange* est un vaste programme qui permettra à terme à l'ensemble des auxiliaires de justice de partager les données des affaires qu'ils ont à traiter. Il s'agit là d'un projet ambitieux qui permettra de sortir de l'époque où des systèmes hétéroclites et non communiquant

³³⁴ Ces informations sont tirées d'un document en date du 15 janvier 2010 provenant du bureau du droit comparé du Ministère de la Justice : *La dématérialisation des procédures pénales (Allemagne, Canada, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni)*.

³³⁵ Une nouvelle version de ce système a été mise en place en juillet 2010.

(s'appuyant souvent sur des architectures propriétaires) pour entrer dans l'ère du partage de l'information (systèmes ouverts).

Le site internet du *Criminal Justice System*³³⁶ publie à l'heure actuelle de nombreux documents à l'adresse des praticiens, dont l'objectif affiché est de travailler ensemble dans l'intérêt du public en intégrant l'utilisation des nouvelles technologies dans les échanges professionnels.

Le système PROGRESS :

PROGRESS est un système informatique fondé sur internet qui aide à améliorer l'efficacité du système de justice pénale et à moderniser les pratiques. Il remplace les systèmes locaux hors d'âge et inefficaces qui avaient progressivement émergé afin de gérer les injonctions et les instructions des juridictions, augmentant dans le même temps les tâches administratives. Il a été développé en étroite collaboration avec le *HMCS*, le *CPS*, le *Law Society* et le *Legal Services Commission (LSC)* auxquels s'ajoutent les représentants des juridictions et des comités d'utilisateurs.

PROGRESS permet aux personnes travaillant dans le système de justice pénale de suivre la progression d'un dossier, que ce soit au sein du *CPS*, des *magistrates' courts*, du *Crown Court* ou des cabinets d'avocats travaillant pour la défense qui disposent d'un accès direct et sécurisé leur permettant de visualiser et de confirmer l'accomplissement des instructions qu'ils ont reçu des juridictions ou, en cas de difficulté, demander des modifications. Il permet également aux membres du *CPS* de partager des informations sur la progression du dossier par le biais de leur propre système de gestion des dossiers (*COMPASS CMS*) qui alimenté par *PROGRESS*. Il peut ainsi préparer au mieux la prochaine audience.

PROGRESS doit permettre au personnel de demeurer informé et de conserver le contrôle sur le dossier en lui permettant d'enregistrer et de contrôler l'accomplissement par le *CPS* et les avocats de la défense des instructions et des injonctions données par une juridiction dans les dossiers où le mis en cause ne plaide pas coupable. Cela permet aux personnels des juridictions de gérer de manière plus efficace et effective les audiences.

De manière vraiment centrale, *PROGRESS* permet à chacun de disposer de l'information dont il a besoin au moment où il en a besoin. En outre, la même information, actualisée de manière instantanée et automatique est partagée par tous ceux qui sont impliqués dans un dossier et ce de manière plus rapide qu'auparavant, offrant une justice en temps réel. Cette application est en effet reliée à *LIBRA*, dans les *magistrates' courts*, et à *XHIBIT/Crest system* au sein du *Crown Court*, qui alimentent automatiquement *PROGRESS* qui combine les informations ainsi reçues. Cela réduit le besoin de saisir l'information plusieurs fois et aide à prévenir les doublons, ce qui influe de manière positive sur le temps consacré aux tâches administratives – permettant *a contrario* au personnel de se concentrer sur les actions favorables à la protection du public – ainsi que le nombre de documents de travail.

En résumé :

1) *PROGRESS* et les juridictions :

- il leur donne un accès plus simple au dernier état de tout dossier en cours
- il diminue le nombre de demandes d'information en permettant un suivi en ligne des affaires.
- il permet un gain de temps en offrant à chaque personne impliquée dans un dossier un contact simplifié
- il réduit le nombre inutile d'audience afin de suivre le progrès des indications légales ou du juge.
- il permet un gain de temps en supprimant certaines tâches administratives improductives ou inutiles
- il améliore la responsabilisation de l'ensemble des parties en traçant l'accomplissement de leurs obligations en

ligne

2) *PROGRESS* et *CPS* :

- il donne une visibilité au *CPS* sur ses dossiers et leur progression
- il reçoit automatique l'information sur les dossiers, ce qui implique l'absence de nécessité de les réintroduire
- il permet un gain de temps en supprimant certaines tâches administratives improductives ou inutiles
- il réduit le nombre inutile d'audience afin de suivre le progrès des indications légales ou du juge.

3) *PROGRESS* et avocats de la défense :

- il offre un gain de temps permettant aux avocats de se concentrer sur les tâches génératrices de revenus
- il donne une visibilité au cabinet sur ses dossiers et leur progression
- il permet un gain de temps en supprimant certaines tâches improductives

³³⁶ <http://frontline.cjsonline.gov.uk/guidance/cjs-reform/efficiency-and-effectiveness/information-and-data-sharing/>

- il reçoit automatique l'information sur les dossiers, ce qui implique l'absence de nécessité de les réintroduire
- il réduit les coûts en réduisant les frais de poste, téléphone et fax
- il réduit le nombre inutile d'audience afin de suivre le progrès des indications légales ou du juge.

Le système *XHIBITS* (*Crown Courts*) :

Le système *XHIBITS* est un outil intégré de gestion des audiences dans le *Crown Courts* qui permet d'informer toutes les personnes intéressées par la tenue d'un procès (des services enquêteurs, jurés, experts, jusqu'aux centres pénitentiaires) du déroulement de celui-ci en temps réel, en utilisant tous les moyens modernes de communication (écrans plats dans les juridictions, messages SMS, courriers électroniques, etc.).

XHIBITS permet d'envoyer des informations majeures à la police, aux victimes et témoins, au service de probation, au *CPS*, aux prisons, aux *Magistrates' Courts* et aux équipes gérant les jeunes infracteurs. Concrètement, grâce à une console à l'audience, le greffier d'audience peut renseigner en direct le déroulement du procès que les personnes à l'extérieur peuvent suivre sur les écrans dans la juridiction, mais aussi par internet. Cela permet à toutes les personnes ayant à intervenir de mieux gérer leur temps, mais également à tous les partenaires de l'institution judiciaire d'être informés en temps réel pour soit avoir un retour sur leur travail (c'est le cas par exemple pour les enquêteurs), soit encore pour anticiper leur activité (services de probation, ou encore centre de détention).

L'objectif final est la suppression de l'utilisation des dossiers papiers et de la rédaction à la main des carnets de bord des juridictions. Les bénéfices attendus progressivement touchent également à une mise à jour plus rapide du *Police National Computer (PNC)*, la réduction des ajournements inutiles, la réduction des audiences inefficaces, une meilleure gestion des témoins, une distribution bien plus rapide de l'information à travers le *CJS*, la baisse du temps d'attente des *solicitors*, l'amélioration de l'expérience vécue par les victimes et les témoins, augmenter la transparence quant à la progression des audiences, augmenter la communication entre les différents membres du personnel de la juridiction.

Le système *COMPASS* (*Crow Prosecution Service*) :

Le logiciel *COMPASS* est un système unique qui permet en pratique à l'ensemble des membres du *CPS* ainsi qu'à leurs avocats d'accéder aux dossiers dont ils ont la charge dès leur transmission par les services enquêteurs. Différentes interfaces permettent à la fois d'avoir une vision synthétique des différents dossiers en cours, mais également d'effectuer des diligences en éditant des formulaires, sans nécessairement avoir besoin de consulter le dossier papier. Il s'agit là en réalité d'une chaîne pénale particulièrement performante, car programmée avec des outils de notre temps (ce qui n'est pas toujours le cas en France, s'agissant en particulier de l'actuelle chaîne pénale).

La stratégie informatique du *CPS* pour la période 2003-2008 mettait en avant l'importance du développement du partenariat fondé sur *COMPASS*. Le document publié par le *CPS* insistait pour dire que le développement du « e-Prosecuting » n'est pas une fin en soit, mais un élément majeur afin de permettre la délivrance un service de poursuite amélioré. L'amélioration de la qualité de la justice était jugée comme une issue éventuelle mais non recherchée en premier lieu. L'utilisation de *COMPASS* offre une manière nouvelle et différente de poursuivre, utilisant les systèmes électroniques pour remplacer le papier et l'ensemble des transcriptions, dossiers, copies, localisation, transport et déchets inutiles qu'il induit. Cela permettra aussi d'éliminer les saisies répétées d'informations, les pertes de temps, les doublons que le système actuel induit. En bref, l'objectif est de réduire l'ensemble de la bureaucratie et des coûts inhérents au système papier. Ces changements devraient se traduire par un meilleur moyen pour les praticiens de poursuivre, impliquant de prendre de meilleures décisions à la première opportunité, avec davantage d'ouverture et de responsabilité. L'objectif final est, à travers ces changements dans le travail du *CPS* dans le domaine du *e-justice*, de créer des ressources afin de délivrer un service de poursuite de plus grande qualité pour ceux qui comptent dessus.

A titre d'anecdote, mais aussi parce que cela est révélateur de nos différences culturelles, David Benichou note deux particularités de ce système :

La première concerne une mention spécifique aux personnes poursuivies. En effet, il a été surpris de constater qu'une rubrique « ethnique » renseignée pour chaque personne poursuivie, permet d'indiquer si celui-ci est blanc, noir, pakistanais, etc. Les personnes interrogées à ce sujet par David Benichou ont indiqué que précisément ces rubriques permettaient de montrer que statistiquement aucune différence n'était opérée suivant les ethnies en termes de poursuite et qu'en outre elles n'étaient renseignées non pas sur la perception qu'avait l'enquêteur de la personne qui lui faisait face mais à partir de la déclaration faite par la personne poursuivie elle-même. David Benichou fait remarquer l'existence de deux méthodes tout à fait différentes, la française (l'oblitération de toute mention ethnique) et la méthode britannique (l'indication systématique de l'appartenance à un groupe ethnique) pour atteindre un but identique : l'absence de discrimination. C'est un peu ce qui résume les

rapports de l'institution judiciaire française avec l'institution judiciaire britannique : tout semble différer dans les pratiques pour tendre en fin de compte à la garantie d'un procès équitable.

La seconde, qui concerne les affaires à traiter par un agent chargé de poursuites (copie d'écran joint) fait apparaître les différents dossiers, avec un certain nombre de tâches à faire qui elles mêmes sont hiérarchisées de « à faire » (*due*) à « transmis à la hiérarchie » (*escalated*), en passant par « en retard » (*overdue*). Le logiciel transmet automatiquement et de manière transparente les dossiers « plus-qu'en-retard » au supérieur hiérarchique.

Task	All	Not Yet Due	Due	Overdue	Escalated
Arrange Witness Meeting	1	0	1	0	0
CTL Expiry Imminent	8	2	0	2	4
Check New Information	2	0	2	0	0
Draft and Serve AI	7	0	0	2	5
Full File Review	1	0	1	0	0
Initial Case Review	17	0	2	0	15
Prepare DPP Consent Form	3	0	0	0	3
Prepare Media Interest Form	4	0	0	0	4
Select Witness	4	0	4	0	0
Serve Unused Material	3	0	3	0	0

LIBRA (magistrates' courts) :

LIBRA est utilisé dans l'ensemble des *magistrates' courts* depuis décembre 2008. Ce système, mis en place par le HMCS, vise à moderniser les *magistrates' courts* et à les doter à la fois de l'infrastructure informatique de base (postes pour les *magistrates*), mais également d'un système d'échanges d'informations avec leurs partenaires.

En pratique, LIBRA fournit un lien informatique des juridictions vers chaque système policier de gestion des dossiers. Il permet un échange d'information dans les deux sens puisque la police peut, de son côté, accéder aux données des juridictions depuis leur propre bureau d'ordinateur, par l'intermédiaire d'un système d'accès donné à des tiers (*third party access*). Chaque force dispose d'un nombre fixe de licences d'autorisation. Elles décident ensuite en leur sein de la manière dont elles sont attribuées, en fonction des besoins liés à l'activité.

Grâce à la mise en place de LIBRA, les praticiens disposent d'un instrument de gestion des dossiers amélioré qui offre des moyens cohérents de travail à travers le pays. Les informations concernant, entre autres, les décisions prises par les juridictions, les conditions et les peines qu'elles imposent sont plus rapidement disponibles et de manière bien plus sécurisée qu'auparavant. Cet outil aide également la police dans sa mission en ce qu'il lui permet de vérifier que les infracteurs se présentent bien aux audiences et les conditions de leur libération conditionnelle.

LIBRA permet, enfin, au HMCS d'améliorer la performance des juridictions et de produire de l'efficacité au bénéfice de l'ensemble des usagers des juridictions, ce qui comprend les forces de police.

En définitive, ce nouvel instrument au service de la gestion des dossiers permet de rendre un meilleur service aux victimes, ainsi qu'aux témoins en ce que les décisions des juridictions sont plus largement et facilement accessibles. Le partage de l'information entre les juridictions s'en trouve également amélioré, gagnant

du temps sur les échanges téléphoniques antérieurs. Il permet encore la suppression des registres papiers, une réduction des saisies répétées des résultats, des mises en accusation et des convocations. Enfin, *LIBRA* offre une plus grande sécurisation des données grâce à la formation apportée aux utilisateurs et la mise en place des licences précitées.

Concernant la police, *LIBRA* est un outil permettant d'entrer, de demander et de retrouver des affaires, ainsi que de se renseigner sur leur progression ; imprimer les registres, les rôles des tribunaux et les injonctions des juridictions. Les policiers peuvent également consulter l'agenda électronique des juridictions et réduire l'attente inutile dans les juridictions lorsque certains policiers sont appelés comme témoins, ainsi que les déplacements inutiles afin d'obtenir certaines informations.

Par ailleurs, Ed Cape indique qu'il existe en Angleterre un organisme – *MoJ ICT* – qui gère le patrimoine informatique pour l'ensemble du ministère de la Justice et les nombreux fournisseurs et les arrangements commerciaux.

La sécurisation des données dans le système judiciaire, quant à elle, n'est pas centralisée. Elle se réalise au moyen d'évaluations de risques réalisées grâce à des audits internes (*Internal Audit*) afin de s'assurer que les données sont sécurisées. L'accès peut être restreint ou la suppression des données archivées pour en arriver à ce résultat.

2. L'informatisation du procès pénal

a. Les différentes phases du procès

154. Aucune information complémentaire à celle déjà donnée dans la partie consacrée aux relations entre les acteurs n'a pu être obtenue. La numérisation se limite donc dans le meilleur des cas au transfert des documents de la police au *CPS* (ils communiquent également entre eux par *e-mails*). Police, *CPS* et *HMCS* essaient en effet de digitaliser les fichiers : ce n'est que le début de l'essai et les services utilisent à l'heure actuelle les applications existantes : PDF et Word, en raison du manque d'argent.

Devant la juridiction, le dossier demeure toujours sous format papier. Les rapports demeurent donc en grande partie sous format papier, la procédure n'étant pas digitalisée dans son ensemble.

A destination des citoyens, il existe, enfin, le portail « *Criminal Justice System Online* »³³⁷. Ce portail documentaire est original et astucieux dans sa conception. Il tient compte en effet de la spécificité de la justice pénale, non pas en tant que domaine juridique, mais comme événement dans la vie du justiciable.

Ainsi, le site offre dès la première page une fonctionnalité de découverte de la justice pénale en fonction du rôle que l'on est amené à y jouer : victime, témoin, juré, ou encore mis en examen, voire condamné. À l'aide d'une interface offrant au visiteur l'aspect d'un lecteur multimédia, le justiciable peut emprunter le parcours, pas à pas, de la situation dans laquelle il va se trouver. Ainsi, s'il est victime, il pourra très concrètement visionner une salle d'audience, l'endroit où il sera placé, ce qui se passera avant, pendant et après le procès. Dans le même esprit, une personne condamnée pourra faire la visite virtuelle d'un centre de détention et trouve la réponse à la plupart de ses questions³³⁸. Cet outil a été conçu pour informer les justiciables sur la réalité des situations auxquelles ils seront confrontés, et non

³³⁷ <http://www.cjsonline.org>

³³⁸ Circuit du prisonnier : http://www.cjsonline.org/virtual/prisons/launch_prisons.html et circuit de la victime : http://www.cjsonline.org/virtual/victims/launch_victims.html

pas comme un moyen de communication au service d'une institution pour valoriser son image, c'est ce qui en fait sa force et son intérêt.

b. Le cas de la visioconférence

155. Les vidéoconférences sont admises devant les *magistrates* et les *Crown Courts* pour certains types d'audiences³³⁹. Les vidéoconférences pour les témoins et les victimes sont prévus par la loi et réalisables dans la majorité des juridictions criminelles. Le président du *magistrates' court* de Camberwell nous a indiqué que les témoignages par caméra se développent et deviennent de plus en plus courants. Ils ne sont pas utilisés dans les *magistrates' courts* pour les témoignages anonymes et les preuves secrètes dans les affaires de terrorisme. Ces systèmes sont cofinancés par le *HMCS* et le *NOMS (National Offender Management Service)* à l'intérieur du *MoJ* et coûtent six millions de livres (environ 5.400.000 euros). Pour ce faire, le *Criminal Justice System* a passé un contrat avec une entreprise privée qui fournit les infrastructures nécessaires non seulement aux juridictions, mais aussi au *MoJ*, *NOMS*, *HMCS*, *CPS*, *Tribunal Service*, *Parole Board*, *Youth Justice Board* et au service des prisons³⁴⁰.

En conséquence, il y a environ 4.000 escortes de prisonniers en moins par mois,, mais aucun chiffre officiel sur la réduction des coûts ou le transfert des prisonniers ne nous a été communiqué. Nos interlocuteurs ont souligné que ces changements s'inscrivent parfaitement dans la dernière stratégie mise en place par le gouvernement en janvier 2010 à propos de l'emploi des nouvelles technologies dans le secteur public dont le slogan est très significatif des objectifs poursuivis « *smarter cheaper greener strategy* »³⁴¹. Or, de telles données seraient intéressantes car, pour Ed Cape, les principales barrières à un usage plus large de la visioconférence sont les coûts, la capacité, et les freins culturels. Les prisons ont aussi une journée type différente de celle des tribunaux, ou déplacent souvent les prisonniers en avertissant peu de temps à l'avance.

Le *Crime and Disorder Act* de 1998 a également prévu la tenue d'audiences préliminaires (*preliminary hearings*) et d'audiences pour le prononcé des peines (*sentencing hearings*) par le biais de visioconférences. Ces mesures ont, depuis, été actualisées par la section 45 du *Police and Justice Act* de 2006 qui a étendu le champ d'application de la visioconférence par rapport aux mesures de 1998. La visioconférence peut maintenant être utilisée lorsque l'accusé est en détention en prison ou dans toute autre institution, ce qui vise surtout les cas où la personne est détenue au commissariat. Ces mesures s'appliquent dans certaines zones géographiques depuis le 14 novembre 2008.

Une fois l'étendue de la visioconférence cernée, la question s'est posée de la compatibilité de la mise en place de la visioconférence avec le principe de publicité (place du public lorsque l'on utilise cette technique) et d'immédiateté (l'avocat et/ou le juge ne sont pas physiquement présents). Notons préalablement à tout développement que les retranscriptions des vidéoconférences sont confiées par contrat à un organisme privé. Le recrutement des

³³⁹ Voir également à ce sujet le résumé du rapport rendu par le *HM Prison Service* : J. Plotnikoff, R. Woolfson, *A Publication Arising from Section 57 of the Crime and Disorder Act 1998*, Video Link, Pilot Evaluation, 2000 ; concernant les *magistrates' courts* : *HM Prison Service, Video Links National Implementation, Installation and Preparation Guide for Prisons*, 1998.

³⁴⁰ <http://www.dawesav.com/client-solutions/criminal-justice-sector/20444>.

³⁴¹ *HM Government, Government ICT Strategy. Smarter, Cheaper, Greener*, [en ligne], http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/317444/ict_strategy4.pdf.

personnes appelées à accomplir cette tâche est strict : vérification du casier judiciaire, consigne sur la non-utilisation des données, etc.

Par ailleurs, pour ce qui est de la mise en place de procédures de vidéoconférence avant procès, le système anglais ne fait aucunement allusion aux grands principes précités. La section 57B du *Crime and Disorder Act* de 1998 prévoit qu'un tribunal peut ordonner qu'une personne susceptible d'être en détention au moment d'une audience préliminaire y participe par un lien vidéo en simultané. L'accusé peut être autorisé ou enjoint de participer par un lien vidéo en simultané à l'audience. En pratique, l'utilisation de la vidéoconférence avant procès pour les audiences préliminaires se déroule de la manière suivante. Avant l'audience, les avocats ont une discussion privée avec leur client par le biais du canal vidéo dans une salle spéciale. S'il y a ensuite une évolution pendant l'audience, l'avocat peut revenir dans cet espace privé afin de discuter avec son client sans témoin. La problématique du principe d'immédiateté n'est pas soulevée en tant que telle, mais semble présente puisque si la vidéoconférence est assez utilisée dans la phase antérieure au procès ou pour le témoignage des enfants, elle ne l'est jamais pour le jugement d'une personne qui doit toujours se trouver physiquement dans la salle d'audience. L'utilisation de la vidéoconférence au procès se limite en effet uniquement aux témoins et/ou enfants. Pour ces derniers, il est possible d'utiliser l'enregistrement de leur témoignage (témoignage des enfants enregistré au plus près de l'événement et retransmis à la juridiction) afin de leur éviter de nouvelles souffrances. Ce n'est que s'il y a des questions supplémentaires que l'on utilise la vidéo en direct.

En outre, selon les dispositions de la loi de 2006 précitée, la personne doit être traitée comme si elle était physiquement présente, ce qui implique qu'elle doit pouvoir entendre et voir la juridiction pendant l'audience et qu'elle doit pouvoir être vue et entendue de la juridiction.

La section 57C du *Crime and Disorder Act* de 1998 autorise également un *magistrates' court* (mais pas un *Crown Court*) à participer par un lien vidéo en simultané à une audience préliminaire depuis un poste de police. L'accusé peut être en garde à vue ou en liberté sous caution (sauf dans certainEs zones expérimentales, un individu en liberté sous caution doit donner son accord avant de participer de cette façon à une audience préliminaire (57C(7)).

Selon 57D de la même loi, lorsqu'un accusé participe à une audience préliminaire et plaide coupable, et que le tribunal s'apprête à prononcer immédiatement la peine, l'accusé ne peut continuer à participer à l'audience par un lien vidéo en simultané que s'il y consent, et que le tribunal considère qu'il n'y a là rien de contraire aux intérêts de la justice (57D(2)). Dans ce cas (l'audience préliminaire s'est alors changée en audience de condamnation (*sentencing hearing*)), le défendeur ne peut déposer oralement que s'il a accepté de le faire et que le tribunal considère qu'il n'y a là rien de contraire aux intérêts de la justice (57D(3)).

L'expérience des « *virtual courts* »

Il s'agit d'un projet conduit depuis 2007, d'abord dans deux quartiers de Londres et étendu ensuite à quatre régions afin de disposer de suffisamment de dossiers pour pouvoir ensuite procéder à une évaluation et décider ou non de maintenir ce système. Une évaluation du système a été menée à la fin de l'année 2010³⁴² afin de considérer le problème des coûts (appel fait à un prestataire extérieur) et des bénéfices pour les juridictions,

³⁴² Ministry of Justice, *Virtual Court Pilot. Outcome Evaluation*, Ministry of Justice Research Series 21/10, Décembre 2010, [en ligne], <http://www.cjp.org.uk/EasySiteWeb/getresource.axd?AssetID=4709&type=full&servicetype=Attachment>, consulté le 6 janvier 2012.

entre autres, du point de vue de la charge de travail des juridictions. Etant donné les résultats positifs, le gouvernement de David Cameron espère pouvoir l'étendre à l'ensemble du système judiciaire anglais et gallois d'ici au printemps 2012.

Lors de nos entretiens, nous avons eu une discussion avec nos différents interlocuteurs sur le nom du programme qui paraît surprenant car ce n'est rien d'autre que de la visioconférence.

Pour les promoteurs du projet³⁴³, le *Virtual Court* signifie que la personne mise en cause reste au commissariat et prend part à l'audience par le biais d'une visioconférence. L'audience se déroule de la même manière que lorsque l'ensemble des acteurs est physiquement présent. Les documents composant le dossier sont partagés de manière électronique afin de permettre le déroulement de l'audience dans les heures suivant l'inculpation. Les *Virtual Courts* combinent la technologie de la vidéo conférence, un espace « virtuel » de collaboration en ligne – qui permet aux dossiers d'être partagés électroniquement – et des liens réseaux sécurisés afin de relier les agences impliquées. La chronologie de la procédure et les économies matérielles permises par cette technologie doivent permettre d'améliorer l'efficacité des différents services composants le *CJS* à travailler ensemble pour produire des audiences initiales efficaces – sans perte de qualité.

Objectifs poursuivis par le projet :

Le programme *Virtual Courts* a pour objectif de soutenir l'effectivité et l'efficacité de la justice en accélérant la tenue des audiences. La justice est ainsi rendue de manière plus rapide, moins onéreuse dans son administration et également plus efficace, notamment sans perte de qualité. Une solution est trouvée plus rapidement pour les victimes et les témoins auxquels il est démontré que la justice est rendue de manière plus immédiate, ce qui a un impact plus positif sur la confiance du public.

Le programme *Virtual Courts* permet également une réduction des délais causés par des défendeurs qui ne se présentent pas ou des délais de traitement des documents papiers. Le programme permet aussi une réduction des mouvements des prisonniers, économisant ainsi l'argent des transports et réduisant le risque de fuite des prisonniers. Ils libèrent également des cellules, puisque plus de défendeurs peuvent être traités le jour de leur inculpation.

Le programme va, enfin, dans le sens du devoir d'attention du système judiciaire vis-à-vis des défendeurs, en réduisant le temps qu'ils passent en détention au poste de police, au tribunal ou en déplacement de l'un à l'autre (ce qui aidera à réduire les opportunités qu'ont les défendeurs de se faire du mal à eux-mêmes lors du transit ou dans les cellules du tribunal). En traitant plus d'affaires le jour de l'inculpation, le programme *Virtual Courts* permettra d'éviter aux défendeurs de passer la nuit en détention au poste de police.

L'objectif poursuivi est en définitive d'augmenter la confiance du public dans le système judiciaire et de réduire les délais. Il y a aussi, même si c'est à plus long terme, l'idée que l'on pourrait rationaliser l'utilisation des bâtiments et en réduire le nombre.

Problèmes en lien avec le projet :

Il se pose toutefois à ce jour un certain nombre de problèmes liés, d'une part, au fait qu'il n'y a pas toujours dans les commissariats de salle dédiée à cette procédure. Elle peut donc avoir lieu un peu n'importe où, y compris dans une salle d'interrogatoire. D'autre part, il existe un problème en lien avec la disponibilité des juges et l'heure où la procédure doit être conduite. Cette question a entraîné une interrogation de notre équipe quant au principe d'égalité entre les justiciables qui, dans un cas similaire, peuvent être jugés par la procédure traditionnelle ou par cette procédure. Nos interlocuteurs nous ont répondu qu'il n'y avait pas de problème car l'utilisation de la nouvelle procédure ne change pas le fait que les choses se passent exactement de la même manière que dans la procédure traditionnelle !!! La personne en attente de son jugement virtuel peut soit être gardée au commissariat, soit être relâchée si cela doit attendre le lendemain. Tout dépend du dossier. Un problème se pose aussi en lien avec le lieu où doit se trouver l'avocat : s'il est à la juridiction se pose un problème de confidentialité indiqué et admis par l'agent interrogé. Cela fera parti des points liés à l'évaluation. Il se pose aussi une question au regard de l'allègement de l'aspect formel de l'audience. Les comportements semblent plus relâchés.

Point de vue des acteurs :

³⁴³ Criminal Justice System, *Virtual Courts. Information for Defence Representatives*, 2010, [en ligne], http://frontline.cjsonline.gov.uk/_includes/downloads/guidance/cjs-reform/efficiency-and-effectiveness/VC_information_for_defence_representatives.pdf ; Criminal Justice System, *Virtual Courts. A Guide for Defendants*, 2009, [en ligne], http://frontline.cjsonline.gov.uk/_includes/downloads/guidance/cjs-reform/efficiency-and-effectiveness/VC_guide_for_defendants.pdf.

Si les avocats ont été assez critiques sur la mise en place de cette procédure, ils ne se sont pas plaints sur le terrain des droits de l'homme, mais plutôt de l'organisation qui en découle pour eux et du lieu du commissariat. Il n'existe malheureusement pas d'étude sur le ressenti des personnes jugées par le biais de ce système.

Etude de terrain :

L'équipe de recherche a assisté une audience de mise en état au *magistrates' court* de Camberwell le 6 juillet 2010. Cette audience ne traitait que de questions procédurales, sauf à ce que la personne plaide coupable. Le *virtual court* est utilisé dans le cadre de la première comparution et à condition que les délais de garde à vue le permettent. Dans le cas contraire, la personne est transférée, comme cela se faisait auparavant, devant le *magistrates' court*. L'ensemble de la procédure n'est donc pas mis en œuvre par le biais de la visioconférence.

Le *legal adviser* (David Staine) nous fait visiter la juridiction dans laquelle nous allons suivre les audiences de la matinée. Deux écrans se font face et il nous explique le placement des caméras dans les postes de police. Il y en a une fixe, qui permet de voir la personne et son représentant s'il est au commissariat et une autre qui permet de voir le reste de la pièce.

Il nous précise que le *solicitor* a le choix de se trouver au commissariat ou au *magistrates' court* et que le choix réside souvent dans le fait qu'il a ou non d'autres audiences. De plus, s'il est l'avocat personnel de la personne, il se trouve plus souvent à ses côtés. Pour ce qui est du CPS, il est dans la salle d'audience. Le *legal adviser* indique que cela a varié tout au long de l'expérimentation et que cela peut encore changer.

Lors des différentes audiences menées par visioconférence, nous notons que l'ensemble des commissariats n'a pas disposé les caméras de manière identique, il n'existe d'ailleurs pas de guide pour ce faire comme nous l'indique le *legal adviser*. Par conséquent, le ressenti dans la salle d'audience est très différent selon le placement de la caméra. Il y a des cas où l'un des bras de la personne est coupé, dans d'autres la personne est en très gros plan ou alors paraît très loin. Enfin, la caméra permettant de voir l'ensemble de la pièce n'est pas toujours correctement dirigée : par exemple, dans l'un des cas, nous voyons les personnes et la table d'interrogatoire de dessus, mais absolument pas le reste de la pièce. Nous indiquons notre étonnement au *legal adviser* qui avoue ne pas savoir comment les commissariats procèdent, mais se montre surpris de ce que nous lui disons.

La communication pendant l'audience avec la personne au commissariat est établie par le *legal adviser* qui mène l'audience et ne donne la parole au JPs qu'après. Les décisions sont prises sur le siège après consultation des JPs entre eux. Les délais sont donc forcément plus longs car il faut sans cesse qu'ils se concertent. Les membres du CJSSS nous indiqueront l'après-midi dans un entretien que les rapports entre le *legal adviser* et eux peut être conflictuel quant au pouvoir de décision. Or, pour la bonne administration de la justice, il est important qu'il y ait de bonnes relations entre eux.

Nous notons l'insistance des JPs et du *legal adviser* pour que les personnes soient représentées par un avocat, même lorsque celles-ci réaffirment à plusieurs reprises qu'elles ne le souhaitent pas. Le *legal adviser* nous expliquera que beaucoup de ces personnes souhaitent en fait voir leur affaire se terminer au plus vite, sans considérer les conséquences à long terme et que c'est la raison de cette insistance.

Nous notons encore que les affaires se succèdent à un rythme rapide et que le *legal adviser*, sans inciter les personnes à plaider coupable, a une attitude qui démontre son contentement dans ce cas.

3. L'informatisation du procès civil

a. L'impact de l'informatisation sur le procès en général

156. Les règles de procédure civile prévoient l'usage des nouvelles technologies et, entre autres, l'introduction d'instances par voie électronique. Le *Practice Direction 5B*³⁴⁴ permet ainsi au justiciable anglais de correspondre avec la juridiction par courrier électronique pour transmettre demandes, moyens et pièces de procédure. Le *Practice Direction 5C*³⁴⁵, quant à lui, prévoit un cadre pour le fonctionnement électronique de certains

³⁴⁴ http://www.justice.gov.uk/civil/procrules_fin/contents/practice_directions/pd_part05b.htm

³⁴⁵ http://www.justice.gov.uk/civil/procrules_fin/contents/practice_directions/pd_part05c.htm

procès civils³⁴⁶ uniquement devant certaines juridictions civiles³⁴⁷. Il complète la règle 7.12 concernant l'introduction d'instances par voie électronique. On notera qu'en cas de contradiction entre les *Practice Directions* 5B et 5C, c'est le second qui a préséance sur le premier.

- **La communication électronique et l'envoi de document par la voie informatique**

Ce mode de communication ne s'applique pas de manière générale, mais uniquement avec les juridictions qui ont publié une adresse électronique sur le site internet du *Court Service*³⁴⁸. De même, tout document ne peut être envoyé par la voie électronique. Il faut qu'il soit mentionné comme tel sur le site internet précité.

Les parties qui utilisent ce système peuvent utiliser l'adresse électronique du *Preston Combined Court* lorsque l'application *PREMA* « *Preston E-mail Application Service User Guide and Protocols* » l'autorise. En pratique, elles doivent indiquer impérativement le nom, le numéro de téléphone et l'adresse courriel de l'expéditeur (ou, lors d'une procédure en cours le numéro de l'affaire, le nom des parties et la date et l'heure de toute audience à laquelle le courriel fait référence) et les messages doivent être rédigés en texte simple ou en texte enrichi plutôt qu'au format HTML. Le *Practice Direction* comprend à ce sujet un ensemble de recommandations techniques sur la manière dont le message doit être envoyé, étant entendu que le non-respect des formes prescrites induit le traitement du document par la juridiction comme s'il n'avait jamais été reçu. Or, lorsqu'une partie adresse à la juridiction un document par la voie électronique, elle ne doit pas l'envoyer en version papier à la juridiction.

Les *Practice Directions* prévoient encore qu'un document est considéré comme transmis à la juridiction uniquement lorsque celle-ci le reçoit et non au moment de son envoi. Cette précision est importante en ce que le texte indique que pour tout envoi après seize heures, le message et son contenu ne sont traités que le jour ouvrable suivant. Dans le même sens, il est fait obligation aux parties de s'assurer que la transmission des informations qu'elle envoie intervient dans la limite de temps impartie. La réponse de la juridiction intervient par la voie électronique. Lorsque les *CPR* ou les *Practice Directions* requièrent qu'un document soit déposé devant la juridiction, l'envoi de ce document au juge par courriel ne constitue pas une mesure équivalente.

Par ailleurs, concernant le contenu des informations adressées par les parties, les textes déconseillent l'envoi de toute correspondance ou document de nature confidentielle ou sensible, en ce que la sécurité ne peut être garantie. En outre, en cas d'urgence quant à un document transmis électroniquement, l'expéditeur est invité à contacter la juridiction par téléphone.

La question de la signature électronique n'est abordée qu'au sujet des documents qu'une partie souhaiterait adresser à la juridiction et qui contiendraient une déclaration sur l'honneur de la véracité de ce qui est inscrit dans le document. Dans ce cas, la partie doit conserver le document contenant la signature originale et déposer devant la juridiction un document qui répond à l'une des obligations suivantes : le nom de la partie qui a signé la

³⁴⁶ Selon le paragraphe 1.1 du *Practice Direction*, ce sont les procès qui se tiennent devant l'*Admiralty*, les *Commercial and London Mercantile Courts*, le *Technology and Construction Court* et le *Chancery Division* du *High Court* au sein du *Royal Courts of Justice*, ce qui inclut, pour le *Chancery Division*, le *Patents Court*, ainsi que les *Bankruptcy* et *Companies Courts*.

³⁴⁷ Le paragraphe 5 du *Practice Direction* prévoit que l'introduction d'un litige peut être faite selon le schéma de travail en ligne dans les domaines suivants : Parties 7, 8 et 20 des *CPR*, ainsi que les affaires d'arbitrage et dans le domaine maritime comme cela est prévu devant le *Admiralty and Commercial Court*, le *Mercantile Court* de Londres, le *Technology and Construction Court* et le *Chancery Division* du *High Court*.

³⁴⁸ www.courtservice.gov.uk.

déclaration est tapée en dessous de la déclaration ; la personne qui a signé la déclaration a appliqué un facsimilé de sa signature à la déclaration dans le document par des moyens mécaniques ; le document déposé est une version scannée du document contenant le signature originale de la déclaration.

- **Le schéma de travail en ligne dans le cadre du procès civil**

Comme cela a été indiqué précédemment, le système qui va être décrit fonctionne devant un nombre restreint de juridictions pour les procédures concernant certaines parties des *CPR*, introduites à partir du 1^{er} avril 2010 ou pour celles introduites entre le 1^{er} avril 2009 et le 31 mars 2010 dans le cadre du projet-pilote ayant précédé l'introduction d'un nouveau *Practice Direction*.

Ce système permet d'introduire et ensuite de conduire une procédure par la voie électronique avec cet intérêt que le système fonctionne 24h/24 toute l'année, *week-end* et jours fériés compris, permettant ainsi la communication en dehors des heures ouvrables des tribunaux sauf en cas de panne du système ou en période de maintenance, deux exceptions prévues par les textes. En conséquence, il est prévu que les documents envoyés à la juridiction portent la date de leur réception et non celle de leur traitement. Dans le même sens, à partir du moment où la juridiction reconnaît les avoir reçus (grâce à un accusé de réception automatiquement généré), les documents envoyés sont joints au dossier. S'ils sont envoyés en dehors des heures ouvrables de la juridiction, mais avant minuit, ils sont considérés comme joints au dossier le jour de leur envoi.

Dans ce cadre, lorsqu'une procédure est introduite et poursuivie par la voie électronique, tout formulaire ou document peut être envoyé par la voie électronique au format PDF et n'a pas à être envoyé en format papier à la juridiction, sauf demande contraire (par exemple pour l'assortiment de documents lorsqu'une demande est déposée devant le tribunal, pour les questionnaires de répartition des dossiers entre les différentes voies procédurales ou pour l'assortiment de documents nécessaires à la tenue du procès). Un accusé de réception automatique est adressé à l'expéditeur. Si la procédure doit être transférée à une juridiction ne travaillant pas selon le schéma de travail en ligne, les parties doivent s'assurer que la nouvelle juridiction a accès à une version papier de leur dossier. *A contrario*, si un dossier provenant d'une juridiction travaillant sur papier vient devant une juridiction utilisant le schéma de travail en ligne, celui-ci peut être mis en œuvre à partir du moment où les documents papier ont été convertis au format électronique au moyen d'un scanner.

Toute personne souhaitant utiliser la procédure par voie électronique doit, dans les plus brefs délais, adresser à la juridiction un courriel comprenant entre une et trois adresses internet auxquelles elle est joignable. Elle doit également utiliser pour ses envois l'adresse internet qui lui est fournie, ainsi que les documents-clés lorsque la juridiction le demande. Les textes prévoient que ce n'est pas parce qu'une personne donne une adresse électronique à la juridiction qu'elle accepte que la procédure se déroule selon ce mode. Elle doit expressément donner son accord à une procédure par la voie électronique. Cependant, pour les procédures introduites par la voie papier après le 1^{er} avril 2010, le *Practice Direction* prévoit une conversion au format électronique, de même que lorsqu'un document est envoyé à la juridiction au format papier durant la procédure.

La sécurité des échanges durant la procédure a été prévue par les textes et revient au *HMCS* qui doit assurer la sécurité des données communiquées ou stockées. Cela inclut, selon les cas, l'utilisation d'un numéro de client ou d'un mot de passe, la fourniture d'information

personnelles dans un but d'identification et l'accomplissement d'un certain nombre de mesures de sécurité susceptibles d'être requises pour l'accomplissement de certaines démarches prévues par le *Practice Direction*.

La question de la signature est cette fois abordée de manière générale. Le *Practice Direction* prévoit à ce sujet que toutes dispositions des *CPR* qui requièrent un document signé quelle que soit la personne (à l'exception d'une déclaration écrite sous serment) sont satisfaites à partir du moment cette personne ou une personne qui y est autorisée tape son nom sur la version électronique du document.

Le schéma de travail en ligne permet aux parties d'accomplir les actes suivants par la voie électronique : introduire une procédure ; obtenir une réponse à un certain nombre de demandes mentionnées par le *Practice Direction* ; formuler une demande au cours de la procédure qui comprend l'assortiment de documents nécessaire au dépôt d'une demande devant le tribunal ; formuler une demande à propos d'un jugement ou demander la délivrance d'un mandat ; consulter les archives de la procédure (automatiquement mises à jour) et obtenir des documents. L'accès aux parties du dossier consultables par les tiers à la procédure est par ailleurs prévu par le *Practice Direction*, par le biais d'un service prenant le nom de « *Public Kiosk Service* ». La copie des pièces consultables est envoyée par la voie électronique à toute personne qui en fait la demande et qui s'est acquittée de la somme appropriée.

Les contraintes que connaissent les institutions britanniques dans la mise en œuvre de système de traitement de données personnelles sont les mêmes qu'en France, leur régime étant dérivé des mêmes directives européennes (voir en particulier les grands principes du *Data Protection Act* de 1998). Du point de vue matériel, Ed Cape souligne le vieillissement du matériel qui n'a pas été constaté en pratique et la nécessité d'établir un nouveau contrat avec l'entreprise qui assure la gestion du matériel (Martin Dowers). Il pose également la question du bénéfice que retirent les juridictions des facilités informatiques, qui semble assez peu important si l'on en croit nos interlocuteurs.

- **Informatisation et équilibre des pouvoirs/Informatisation et développement de la contractualisation**

Par ailleurs, comme cela a été le cas pour Les Pays-Bas, la question de l'impact de l'informatisation sur le procès civil, que ce soit en termes d'équilibre des pouvoirs des parties et du juge dans le procès ou de développement de la contractualisation de l'instance, n'a pas trouvé de réponse. Sur ce dernier point, il est à noter que le calendrier de procédure ne semble pas accessible en ligne, seules les dates d'audience peuvent l'être, au moins à Cambridge, mais aucune information n'a pu être obtenue quant aux autres juridictions.

- **L'impact de l'informatisation sur la dichotomie oral/écrit et sur le formalisme procédural**

L'impact de l'informatisation sur la dichotomie oral/écrit ou sur le formalisme procédural semble ne pas poser question. Seuls quelques éléments ont été obtenus. Il ressort ainsi des différents entretiens menés que les systèmes et formulaires *ICT* sont généralement intégrés, mais que des processus manuels sous-tendent quasiment chaque étape du processus judiciaire. Pour ce qui est de la transmission électronique, il apparaît qu'elle n'est en principe pas admise. Seule trois exceptions nous ont été présentées, mais elles alliaient toujours version informatique et papier :

1) Au *Queen's Bench Division*, Master Leslie, que nous avons interrogé, a précisé que le brouillon des décisions est adressé par la voie informatique aux parties, mais que la décision finale, elle, l'est par papier. Il indique que l'informatisation est un procédé assez informel et que les avocats ont une grande liberté de choix quant à l'échange de documents.

2) Au *County Court* de Cambridge, le juge O'Brien nous a indiqué qu'il est possible de soumettre des documents par voie informatique. Il nous a donné l'exemple d'une affaire dans laquelle les juges avaient décidé de statuer en se donnant un certain délai. Les avocats leur ont donc envoyé leur proposition finale par courriel, mais également par papier, un exemplaire papier étant obligatoire. Etant donné que les juges ont des modèles de jugement, le fait d'avoir reçu les plaidoiries finales par internet leur a facilité la rédaction du jugement.

3) Dans le même sens, certains documents peuvent être transmis à la juridiction par la voie informatique dans le cadre des procédures *Possession Claims On-Line* et *Money Claims On-Line*. Ainsi, *Possession Claims On-Line* autorise les requérants à soumettre les documents suivant par la voie électronique : la correspondance en général, les demandes en général, les demandes d'audience d'ajournement et les demandes de retrait. Dans le cadre de *Money Claims On-Line*, les requérants peuvent accomplir les actes suivants par informatique : entrer des jugements par admission – admission partielle ou par défaut – et publier une demande d'exécution.

- **La mise en œuvre des nouvelles technologies et les garanties du procès équitable**

Les garanties du procès équitable ne sont pas davantage évoquées dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles technologies. Les informations obtenues sont extrêmement limitées. Elles proviennent d'abord du rapport de David Benichou précité. Ce dernier a travaillé sur l'accès au droit entendu au sens des différents services d'information à la disposition du justiciable. Outre le service fourni par le *Court Service* qui met à disposition d'une façon traditionnelle des brochures destinées aux justiciables sous forme électronique, par exemple sur : les *Civil Courts*, les *Crown Courts*, le *Royal Court of Justice*, les *tribunals*, le *Probation Service*, etc., il a retenu deux services en particulier en raison de leur gratuité³⁴⁹ et parce qu'ils ont été réalisés par des équipes réduites pour un résultat particulièrement remarquable, au rayonnement national : le portail Criminal Justice Online auquel il n'est plus possible d'accéder au moment de la rédaction de ce rapport et le *British and Irish Legal Information Institute*.

- **Le *British and Irish Legal Information Institute*³⁵⁰**

Ce centre d'informations judiciaires met gratuitement à la disposition de tous la plupart des décisions des hautes juridictions britanniques. Il est accueilli par le Institute of Advanced Legal Studies de l'Université de Londres et la Faculté de droit de University College à Cork³⁵¹.

D'un fonctionnement reposant essentiellement sur le mécénat, cet institut, composé d'une équipe opérationnelle très réduite (moins de dix personnes) est capable de mettre en ligne la plupart des sources du droit britannique. Une utilisation intelligente des nouvelles technologies, des langages ouverts, permettent à son directeur exécutif Joe Ury et son équipe

³⁴⁹ Un certain nombre de service répertoriant les décisions judiciaires sont payant, à l'image de *Casetrack* (<http://www.casetrack.com/index.html>), accessible via le site d'information du *Court Service eLis – electronic Library and Information Services eLIS*.

³⁵⁰ <http://www.bailii.org/>

³⁵¹ <http://ials.sas.ac.uk/>, consulté le 6 janvier 2012.

de mener à bien et pour peu de frais ce qui coûterait sans doute une fortune auprès d'une société commerciale.

Le succès grandissant de ce site est paradoxalement son principal handicap : la structure légère, quasi-bénévole, n'en fait pas une société armée pour le marché des sources du droit. Le fonctionnement grâce à des subventions d'associations professionnelles, mais également de particuliers n'est pas vraiment conforme à la nature du service offert par la BAILII qui est quasiment devenu, de fait, un service public de diffusion du droit et un outil pour les professionnels. Il y a là l'espace d'une réflexion sur le rapport entre la qualité du service (exceptionnelle) et la dimension économique (bénévolat, gratuité). C'est sans doute également l'illustration d'une des particularités du réseau : la création d'une économie du partage des connaissances dont le moteur n'est pas le profit, mais la richesse de la mise en commun.

Par ailleurs, aucune information n'a pu être obtenue sur le principe du contradictoire et sur celui d'immédiateté. Pour ce qui est de la publicité, il est apparu que, comme bien souvent, des éléments existent, mais sont limités à certains domaines et superposés avec les procédures papier. Ainsi, les jugements peuvent être délivrés à la fois par *Money Claim On Line* et par *Possession Claim On Line*. Ils doivent cependant être également délivrés par courrier prioritaire en respect de la loi anglaise. Le juge ne peut en revanche adresser ses décisions de manière électronique aux parties.

Pour ce qui est de l'appel, seule une procédure peut être réalisée par *Possession Claim On Line* sur une demande générale. Aucun autre appel ne peut être interjeté par la voie électronique et aucun jugement rendu en appel ne peut être délivré par internet.

La signification des décisions judiciaires inhérentes à une procédure (ce qui couvre ici d'autres décisions que le seul jugement) est régi par le *CPR* 6.2(1)(e) et le *PD* (6)3, avec cependant des restrictions pour l'utilisation des fax et des courriels³⁵². L'évaluation de ces pratiques ne semble pas être à l'ordre du jour.

- **Nouvelles technologies et principe d'indépendance**

En ce qui concerne les interactions entre utilisation des nouvelles technologies et principe d'indépendance, le juge O'Brien (*County Court*) a précisé lors de notre entretien que les nouvelles technologies ne sont pas un moyen de contrôler l'activité individuelle des juges. En revanche, il estime que c'est un mode de contrôle des juridictions dans leur ensemble.

Pour ce qui est de l'impact des sociétés informatiques, il a précisé qu'il est nul telles qu'elles sont utilisées actuellement quant à une quelconque nuisance vis-à-vis de l'indépendance de la justice. Il explique que les tribunaux hauts placés ont été assez prudents pour maintenir leur contrôle sur l'ensemble des applications technologiques utilisées par les juges.

Pour finir sur l'impact de l'informatisation sur le procès civil, nos entretiens ont révélé que la saisine de la juridiction par le biais des nouvelles technologies est, dans le même esprit que ce qui a été dit précédemment, limité. Cette informatisation n'est, par exemple, possible que pour des demandes de faible ampleur devant les *county courts* dans le domaine civil et demeure impossible dans le domaine pénal.

La seule exception réside dans l'existence d'un système d'introduction électronique des instances centralisé à Northampton qui se limite à l'introduction de procédures civiles *via* internet dans le cadre des programmes *Money Claim On Line* (*MCOL*) et *Possession Claim*

³⁵² A propos de l'utilisation des télécopies, voir la décision *Kuenyehia v International Hospitals Group Ltd* [2006] EWCA Civ 21 ; [2006] CR Rep 34.

On Line (PCOL). Ce sont les règles de procédure civile qui régissent la matière (règle 7.12 du CPR ; PD 7^E, paras. 1.2(1) et 1.4).

Money Claim On Line et Possession Claim On Line: Conditions de fonctionnement

Money Claim On line est un service de résolution en ligne des litiges financiers, lancé en février 2002. Il a été le premier des services électroniques destinés aux usagers à être accessible *via internet*. Ce service s'inscrit dans la continuité des principes de modernisation de l'institution judiciaire, en particulier le rapport *Modernising Justice, the Government's Plan for Reforming Legal Services and the Courts*³⁵³ de décembre 1998 qui prévoyait notamment comme objectif le développement des modes alternatifs de règlement des litiges, pour rendre plus rapide et efficiente l'action du service public de la justice (1.11 « *Development of alternative ways of resolving disputes* »).

Il s'adresse à la fois aux particuliers, aux *solicitors*, aux services gouvernementaux et commerciaux souhaitant déposer une requête afférente à une somme ne pouvant dépasser les 100.000 £ par créancier. La requête ne doit pas aller à l'encontre de plus de deux personnes à condition que la personne poursuivie en justice ait une adresse en Angleterre ou au Pays de Galles. Il en est de même pour le requérant qui doit avoir une adresse à laquelle les documents peuvent être envoyés. Juridiquement, un *practice direction* spécifique donne à *Money Claim On line* un cadre normatif, il s'agit du schéma directeur pour le règlement des litiges financiers en lignes : *Practice direction – Pilot scheme for money claim online*.

Ce service permet de payer les frais judiciaires de manière électronique avec une carte de débit ou de crédit. Il permet également à un requérant de déclarer une défense ou la réception d'un document et d'obtenir en ligne, en cas de non paiement, un jugement par défaut qui permettra ensuite au créancier d'obtenir, également en ligne, la mise en œuvre de voies d'exécution (« *apply for a warrant of execution on-line* »). Si le demandeur demande un paiement immédiat *via Money Claim On line*, il peut demander la délivrance d'un mandat d'exécution une fois que le statut sur *Money Claim On line* montre que le jugement a été enregistré et lorsque le défendeur n'a pas respecté le délai imparti par le jugement. Le demandeur qui souhaite la délivrance d'un tel mandat doit s'acquitter d'une somme qu'il peut payer en ligne. Cette somme s'ajoute au montant dû. Une fois le mandat délivré, il est adressé électroniquement à l'huissier du ressort de la juridiction du défendeur afin qu'il obtiennent le recouvrement de la créance. *Mutatis mutandis*, ce sont les « injonctions de payer » qui bénéficient d'un traitement en ligne en amont, qui permet à la fois aux créanciers d'inscrire leurs demandes et aux débiteurs de s'acquitter de leurs dettes. A défaut, les premiers peuvent obtenir, de manière simple, un titre exécutoire.

Possession Claim On Line peut être utilisé afin de recouvrer la possession d'un bien immobilier (incluant un immeuble ou une partie d'immeuble). Cela inclut les résidences principales pour lesquelles un bailleur s'oppose à son locataire, mais uniquement si le litige porte sur les arriérés de loyer (mais pas sur perte d'un bail) ; ou un débiteur contre un créancier, mais uniquement pour défaut de sommes dues aux termes d'un emprunt immobilier (coûts et intérêts). Les mêmes conditions d'adresses que pour *Money Claim On line* s'appliquent, ce à quoi s'ajoute le fait que le requérant doit encore un code postal afin de récupérer son bien et une adresse internet. *Possession Claim On Line* peut être utilisé afin d'obtenir des mandats : mandat de possession et mandat de restitution.

Dans les deux cas, le requérant doit au minimum être âgé de dix-huit ans et ne pas avoir de déficience mentale, il ne doit pas non plus être aidé (au sens du *Legal Aid Act* de 1988) par le *Legal Services Commission*. Le requérant ne doit pas non plus être un requérant soumis au refus d'un juge du *High Court* de l'autoriser à porter des affaires en justice (devant un *County Court*) sans autorisation. Aucune demande ne peut encore être faite contre le gouvernement ou la famille royale, les requêtes contre ces deux entités devant à l'heure actuelle être exercées par une autre voie que celle de l'internet.

Les requérants peuvent engager leur requête, puis vérifier l'état d'avancement de leur demande à toute heure du jour et de la nuit. L'état d'avancement de chaque requête est revu, et, si nécessaire réactualisé chaque jour jusqu'à ce que la requête soit : soit transmise par le *County Court* de Northampton ; une partie dépose une défense, ou admet une partie des faits qui lui sont reprochés, ou demande une audience. Les parties peuvent consulter l'état de leur dossier en ligne ainsi que l'historique des demandes qu'ils ont effectuées ou qui ont été

³⁵³ <http://www.dca.gov.uk/consult/access/mjuspap.pdf>

effectuées à leur rencontre. Elles peuvent également enregistrer une demande de jugement par défaut, de jugement par acceptation de l'ensemble de la somme demandée ou la délivrance d'un mandat d'exécution (voir après).

Afin de sécuriser le système, l'accès au site ne peut se faire que par l'ID et le mot de passe de l'utilisateur (qu'il choisit et qui comprend entre huit et douze caractères et mélange de chiffres et de lettres) en s'inscrivant avant de pouvoir faire une quelconque demande. En cas d'oubli, le mot de passe est renvoyé moyennant la réponse à une question choisie lors de l'enregistrement. En revanche, si l'ID est perdu, il est irrécupérable). De plus, les informations contenues sur le site sont cryptées. En revanche, aucune signature électronique n'est nécessaire.

Une procédure conduite par internet entraîne une réduction de l'amende dont le paiement est possible en ligne par le biais d'une carte de crédit ou de débit. Pour les *PCOL*, il est également possible de payer directement par prélèvement par une organisation ou un *solicitor*. Les personnes bénéficiant d'exemptions ou de rémissions ne peuvent utiliser la procédure en ligne car elles doivent apporter des preuves.

Les demandes faites ne peuvent être annulées qu'avant d'avoir été soumises. Le *PCOL* admet que le créancier retire sa demande, mais il doit alors en informer l'ensemble des parties. Une action ne peut alors être réintentée par internet, il est uniquement possible de la voir dans le *Possession Claim On Line*. Pour ce qui est de *Money Claim On line*, la procédure peut être retirée uniquement si la demande a été faite avant 10 heures le jour où la demande doit être traitée.

La personne recevant une demande par le biais de *Money Claim On line* ou *Possession Claim On Line* peut répondre par la voie électronique en utilisant le mot de passe fourni en tête du formulaire de requête. Il n'est pas obligatoire de répondre via internet. Il existe six types de réponses possibles :

- le paiement de la somme réclamée dans son entier ;
- Reconnaître l'ensemble des faits reprochés.
- Reconnaître une partie des faits reprochés.;
- Accusé de réception du document;
- Contester les faits reprochés ;
- produire une contre-demande à l'encontre du demandeur.

En cas de contre-demande ou de défense (et également si la reconnaissance partielle n'est pas acceptée par le demandeur), le dossier est transmis à une juridiction et progresse comme s'il n'avait jamais été initié par la voie électronique.

La question de possibles liens entre informatisation et réduction de la fracture numérique, informatisation et réforme de la carte judiciaire ou facilitation des actions de groupe³⁵⁴ n'a jamais été envisagée par nos interlocuteurs. Il ne semble pas davantage que des mesures soient actuellement à l'étude pour améliorer l'accès au juge en lien avec les nouvelles technologies.

b. Le cas de la visioconférence

157. En ce qui concerne les procès civils, la règle 32.3 des *CPR*³⁵⁵ permet à une juridiction, par dérogation à la règle 32.2, d'autoriser un témoin à fournir une preuve par visioconférence « ou par tout autre moyen » comme le téléphone.

En ce qui concerne la visioconférence, il existe un guide fondé sur le protocole de la Cour fédérale australienne. Il couvre l'utilisation de la visioconférence à la fois dans une salle d'audience, que ce soit grâce à un équipement permanent ou à une unité mobile et dans une

³⁵⁴ S. MC Gibbon, "Group Litigation, Class Actions, and Collective Redress : An Anniversary Reappraisal of Lord Woolf's Three Objectives", D. Dwyer (ed.), *The Civil Procedure Rules Ten Years On*, Oxford, 2009, pp. 120-130.

³⁵⁵ L'ensemble des informations disponible sur la conduite et les arrangements concernant les visioconférences sont disponibles à l'annexe 3 du PD 32. A cela s'ajoute une liste de sites internet sur le sujet disponible sur www.hmcourts-service.gov.uk (PD 32, para. 29.1).

pièce séparée ou une salle de conférence. De même le guide prévoit les cas dans lesquels la visioconférence est utilisée pour collecter des preuves ou pour toute autre partie de la procédure (demandes faites entre deux audiences, *case management conference*, *pre-trial review*, etc.).

- **Généralités**

Le guide souligne que l'utilisation de ce procédé peut constituer un gain important en termes de temps et d'argent, même s'il reconnaît cependant que cette solution n'est pas aussi idéale que celle consistant, dans le cas d'un témoignage, par exemple, à avoir le témoin physiquement présent devant la juridiction. L'utilisation de la visioconférence ne doit toutefois pas être dictée par cet impératif. L'utilisation de la visioconférence ne doit pas seulement être considérée comme offrant un gain d'argent, mais en ce que son utilisation peut vraisemblablement être bénéfique afin de résoudre le litige de manière efficace, juste et économique. Il convient notamment de considérer que le degré de contrôle dont dispose la juridiction dans laquelle le témoin se trouve pour la visioconférence est ou semble plus limité que lorsque celui-ci est physiquement présent.

Par ailleurs, lorsque la visioconférence est utilisée dans la fourniture de preuves, le guide indique qu'il est souhaitable que la visioconférence soit réalisée le plus près possible de ce qu'il en est lors d'une audience où la déposition a lieu en public. Certains aspects doivent donc être particulièrement pris en compte : la question du serment, le fait de s'assurer que le témoin comprend qui se trouve de l'autre côté de l'écran et le rôle de chacun, les éventuelles objections soulevées au sujet d'une preuve et l'utilisation des documents.

Le guide indique en outre que l'on ne peut présumer que tout gouvernement étranger acceptera de laisser ses nationaux ou toute personne sous sa juridiction être entendus par une juridiction anglaise au moyen d'une visioconférence. En cas de doute, il renvoie donc au ministère des affaires étrangères (*International Legal Matters Unit, Consular Division*) afin de s'assurer que le pays en question ne soulève aucune objection à une échelle diplomatique (cette mission revient à la partie chargée de l'organisation de la visioconférence).

Le guide prévoit ensuite un certain nombre d'éléments pratiques comme la prise en compte du décalage horaire dans certaines auditions ou la question des décalages techniques liés à la réception de l'image et du son (paragraphe 5-7).

- **Arrangements préliminaires**

La permission de la juridiction est requise pour toute utilisation d'une visioconférence pendant une procédure. Avant toute demande, le requérant doit notifier à tout agent de la juridiction compétent (*listing officer*, gestionnaire de l'emploi du temps ou autre) son intention et doit s'enquérir de la disponibilité du matériel de visioconférence pour les jours où il en aurait besoin. La demande doit ensuite être faite, selon la juridiction, au *Master*, au *District Judge* ou au juge. Si l'ensemble des parties est d'accord, la permission peut être accordée par lettre, télécopie ou courriel, bien que la juridiction puisse requérir une audience. Chaque partie a d'ailleurs le droit de donner ses arguments sur le bien-fondé de l'utilisation de cette mesure. En tout état de cause, c'est la partie demanderesse qui est ensuite responsable de la visioconférence – il doit donc donner toutes les informations nécessaires à la personne responsable au sein de la juridiction – et qui en supporte en principe les frais (ce sont des frais de procédure, dont la charge sera par la suite attribuée à l'une ou l'autre partie par la juridiction). Il doit également s'assurer qu'une personne compétente sera présente dans la juridiction organisant la visioconférence, comme dans celle où se trouve la personne auditionnée, afin de superviser les opérations et traiter tout problème technique.

Dans le cas où la salle n'est pas une salle d'audience, c'est au juge que revient de déterminer le placement de chacune des parties de manière à ce que le spectateur voit toutes les personnes assises dans la pièce. C'est à la partie organisatrice de s'assurer de la disponibilité en nombre suffisant de micros pour tous les représentants légaux. Par ailleurs, quel que soit le lieu où elles ont lieu, les auditions demeurent publiques en ce qu'elles font partie du procès (la partie organisatrice doit prévoir lorsque cela est possible le placement des armes royales au dessus du juge), ce qui implique que la partie en charge de l'organisation prévoit, lorsque la visioconférence n'a pas lieu dans une salle d'audience, des sièges pour le public en nombre raisonnable.

Lorsque la visioconférence est utilisée pour le recueil de la preuve, la partie en charge de l'organisation doit s'arranger pour que la juridiction fournisse un équipement afin que la preuve soit enregistrée. Un technicien est normalement présent pour réaliser l'enregistrement lorsque la visioconférence est réalisée dans une salle d'audience. La partie organisatrice doit prendre les mesures lorsque la visioconférence est organisée dans un autre lieu pour qu'un technicien soit également présent. Des tests doivent également être réalisés avant la réalisation de la visioconférence, toujours avec l'accord de la juridiction car toute sauvegarde d'enregistrement est considérée comme dépendant directement de la juridiction.

Dans le même sens, la partie organisatrice doit veiller à ce que la prestation de serment puisse se dérouler selon les règles anglaises ou de tout autre pays en veillant à la présence de tout document nécessaire pour ce faire. De même la partie organisatrice devra prendre en considération par avance les documents auxquels le témoin peut vraisemblablement se référer (para. 17). Enfin, s'il est fait référence à des documents complémentaires pendant l'audition, la partie organisatrice doit s'être assurée de la disponibilité du matériel afin de permettre la transmission des documents par télécopie ou par caméra, mais cela nécessite un accord préalable (para. 18).

- **L'audience**

La procédure est déterminée par le juge, il détermine notamment qui contrôle la caméra. Dans le cas où la visioconférence est utilisée pour une demande présentée au juge. Durant le cours de la procédure, le juge ne rentre habituellement que lorsque la connexion entre les deux sites est établie et de la même manière quitte les lieux à la fin avant la déconnexion. Dans tous les cas, le juge décide s'il convient ou non de porter l'habit, par exemple lorsque la visioconférence intervient de juridiction à juridiction.

Lorsqu'un témoin apporte une preuve par visioconférence, le juge se présente et présente les avocats au témoin au début de la transmission. Il demande le plus souvent qui se trouve dans la salle avec le témoin et invite le témoin à se présenter, ainsi que toute personne se trouvant avec lui. Il peut donner des instructions quant au placement des personnes afin que toute personne présente soit visible durant l'interrogatoire. Il est probable qu'il explique au témoin la manière prêter serment, la manière dont la preuve sera recueillie et qui conduira l'audition (*examination*) comme la contre-audition (*cross-examination*). Il peut aussi l'informer des spécificités techniques déjà évoquées à propos de la réception de l'image et du son.

L'audition du témoin doit suivre au plus près les pratiques adoptées lorsque le témoin est physiquement présent dans la salle d'audience. Durant son audition, contre-audition et ré-audition (*re-examination*), le témoin doit pouvoir voir l'avocat posant les questions et toute autre personne (autre avocat ou juge) faisant une déclaration concernant la preuve qu'il fournit, ce qui est facilité par le fait que tout le monde reste assis à sa place pendant l'audition.

Les audiences préliminaires par téléphone :

En matière civile, certaines audiences préliminaires (*directions hearings*) peuvent être menées par téléphone. Il faut cependant que l'ensemble des parties acceptent que l'audience soit téléphonique car il n'est pas permis que l'une des parties se trouve au tribunal et l'autre intervienne par téléphone. Toutes les parties doivent également être représentées.

Il s'agit d'une procédure techniquement très organisée qui implique l'intervention de British Telecom qui enregistre l'ensemble des communications. Après l'audience un *order* provisoire est proposé par l'une des parties, souvent le plaignant. Cet *order* est ensuite discuté. S'il y a beaucoup de discussions, il est possible de demander l'ossature de l'argumentation qui sera développée. Il n'est pas obligatoire que les deux parties donnent leur accord. Aucune information n'a cependant pu être trouvée sur le déroulement concret de la procédure.

Il n'existe, par ailleurs, aucune limite ou liste de circonstances guidant le pouvoir des juridictions qui apparaît donc entièrement discrétionnaire dans ce domaine³⁵⁶, si ce n'est les coûts, la capacité des juridictions et aux organes impliqués et les freins culturels.

De manière plus transparente encore, Lord Nicholls of Birkenhead a affirmé dans l'affaire *Polanski v Condé Nast Publications Ltd*³⁵⁷, que les injonctions pour l'utilisation de la visioconférence peuvent s'appliquer à tous les requérants dans une procédure civile³⁵⁸. A cela s'ajoutent les propos de Lord Justice Brooke qui indique qu'il appartient aux conseils des parties apparaissant devant le tribunal de prendre toutes les mesures possibles en adéquation avec les règles 1.1 et 1.3 afin de réduire les coûts des procédures, ce qui inclut de profiter de la visioconférence lorsque cela est possible et est approprié³⁵⁹.

D'autres indications sur l'emploi de la visioconférence ont été dégagées dans l'affaire *Bank of Credit and Commerce International SA v Rahim*³⁶⁰, affaire dans laquelle un témoin pakistanais en mauvaise santé et craignant d'être arrêté s'il venait témoigner en Angleterre (ce à quoi s'ajoutait le coût de son voyage et le fait que cela était compliqué, ainsi que sa qualité de simple témoin). Le juge a tiré comme conséquence de ces circonstances que le fait qu'il se trouvait en dehors de la juridiction signifiait qu'il ne pouvait pas être contraint de comparaître. Dans le même esprit, l'affaire *Black v Pastouna*³⁶¹ a été l'occasion d'affirmer que les coûts supplémentaires de voyage jusqu'au tribunal pouvaient être rejetés pour les appels courts (30-minutes au maximum) si l'utilisation de la visioconférence est possible et appropriée. Il est, enfin, possible de demander à un expert de témoigner par visioconférence lorsque cela semble approprié (PD 35, annexe, para. 19.2(c)).

³⁵⁶ *Rowland v Bock* [2002] 4 All ER 370 : dans cette affaire, il a été précisé que l'utilisation de la visioconférence n'est pas limitée aux hypothèses dans lesquelles le témoin est gravement malade ou aux affaires présentant un caractère urgent.

³⁵⁷ [2005] UKHL 10, [2005] 1 WLR 637.

³⁵⁸ Cette jurisprudence est à signaler en raison des faits de l'espèce : le requérant porta plainte pour diffamation en Angleterre et avait demandé à pouvoir participer à la procédure par le biais de la visioconférence. En 1977, il avait plaidé coupable dans une procédure pénale en Californie, mais avait pris la fuite avant la mise à exécution de la peine. Il résidait en France où il ne risquait aucune procédure d'extradition contrairement à l'Angleterre, où s'il venait témoigner dans la procédure engagée, il risquait d'être arrêté et extradé vers les Etats-Unis. Lord Nicholls of Birkenhead a décrit la visioconférence à cette occasion comme une facilité à disposition de l'ensemble des requérants qui ne pourrait être refusée à une partie uniquement parce qu'elle est en fuite. Le fait même que la personne en cause soit fugitive pouvait être, et dans les faits, constituait une raison suffisante pour la délivrance d'une injonction de visioconférence.

³⁵⁹ Dans ce sens, consulter PD 32, annexe 3 et *Black v Pastouna* [2005] EWCA Civ 1389, *The Independent*, 2 décembre 2005.

³⁶⁰ (2005) LTL 30 novembre 2005.

³⁶¹ [2005] EWCA Civ 1389.

Dans tous les cas, les vidéoconférences sont enregistrées de manière sonore mais pas de manière visuelle.

L'enregistrement des audiences dans la procédure de *small tracks* :

Les audiences devant la juridiction sont traditionnellement enregistrées de manière audio dans les procédures de *small tracks*. Chaque partie peut ensuite obtenir, moyennant paiement, une transcription de l'enregistrement. Le seul problème qui peut se poser réside dans la présence d'une partie non représentée et n'ayant pas les moyens financiers d'obtenir la transcription. Dans ce cas, un *circuit judge*, avant d'entendre un appel, ou lorsqu'il décide d'autoriser ou non la partie à interjeter appel, peut estimer qu'une note du *district judge* établissant les raisons de sa décision pourrait aider, cette note étant alors à la disposition de l'ensemble des parties.

Si le juge décide de ne pas enregistrer l'audience, il doit en donner les raisons (oralement lors de l'audience ou dans le cas où une partie ou les parties ne sera(en)t pas présentes, en envoyant un document explicatif aux parties).

Comme précédemment, il est apparu à propos de la mise en œuvre de la visioconférence que le respect des principes de publicité (place du public lorsque l'on utilise cette technique) et d'immédiateté (l'avocat et/ou le juge ne sont pas physiquement présents) n'était jamais évoqué.

En conclusion, il semble qu'aucun bilan sur l'utilisation de la visioconférence dans le procès civil n'ait été tiré ni qu'une telle possibilité soit envisagée.

3. L'informatisation du procès administratif

a. L'impact de l'informatisation et de la dématérialisation sur le procès administratif

158. Au niveau du Ministère de la justice, le développement informatique dépend du *Architecture, Technology and Information Assurance (ATIA)*. Son *Chief Technology Officer (CTO)* attribue des services à *MoJ ICT* dans le domaine de la stratégie technologique, les systèmes d'architecture informatique, la sécurité technique et informatique³⁶².

ATIA a quatre fonctions principales:

Technology Strategy, Innovation and Assurance (TSI&A)

Rôle de définition des politiques dans l'*e-Justice* européenne

Information and Technology Architecture's (I&TA)

Information Assurance (IA)

Planning and Operations (P&O)

A l'intérieur du *PPD (Programme and Project Delivery)*, qui ne concerne pas que le *Tribunals Service*, le *SD (Solution Development)* construit, développe et peaufine les applications et/ou les sites *web*.

Il y a une politique de développement du professionnalisme dans et par l'utilisation des ICT³⁶³. Tous les membres de *MOJICT* font partie du *Cabinet's Office IT Profession*. Le *Access to Justice Group (A2J) ICT* (dont le *Tribunals Service* est membre) sponsorise 31 *Arms Length Bodies (ALBs)* incluant des agences d'exécution et des organismes publics de service d'exécution et de conseil (*Executive and advisory non departmental public bodies*).

³⁶² <https://www.ictcareers.justice.gov.uk/about-ict-transformation.aspx>

³⁶³ <https://www.ictcareers.justice.gov.uk/promoting-it-professionalism-1.aspx>

La politique en matière d'équipement n'est pas à un stade d'avancement prononcé en dehors des sites internet des agences qui mettent en relief un véritable souci de transparence. Le *Tribunals Service* bénéficie d'un site internet, de même que l'*AJTC*, sur lesquels ils mettent en ligne un grand nombre d'informations concernant leur organisation, leur procédure et leurs évaluations.

Tous les juges de la juridiction administrative ont accès à un ordinateur et, par ce moyen, aux recueils de jurisprudence et à certains manuels publiés sur internet ou disponibles sur CD-rom. Les ordinateurs sont utilisés pour produire des jugements écrits, soit par le juge, soit par son greffier (son assistant personnel en fait).

Les juges et leurs greffiers ont également accès à un certain nombre de modèles de décisions sur leur ordinateur qu'ils peuvent utiliser pour rédiger des décisions relatives aux requêtes sur papier seulement³⁶⁴.

En revanche, au niveau du *Administrative Support Centre* visité à Birmingham, les systèmes informatiques de gestion des dossiers ne sont pas communs entre les chambres. Ainsi, auparavant le *Employment Tribunal* qui est géré par le *Tribunals Service* comme le *First-tier Tribunal* et le *Upper Tribunal* avait un système commun avec les autres chambres administrés par le TS mais il n'a pas conservé le même système car il ne convenait pas à la spécificité de son contentieux.

Concernant la dématérialisation de la procédure au sein des juridictions, selon les réponses au questionnaire sur l'*e-justice* rempli en mai 2009 par le représentant anglais de l'association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes³⁶⁵, un projet pilote a été initié à la *Commercial Court* au sein de la *High Court* à Londres et devrait être, si c'est un succès, élargie à la Chambre administrative de cette Cour³⁶⁶. L'élargissement dépendra aussi des ressources disponibles.

La dématérialisation est l'un des projets du *Tribunals Service* en Angleterre pour les tribunaux, cela en vue d'une administration plus efficace des tribunaux et des affaires³⁶⁷. Cela faisait partie des plans annoncés pour 2007-2008³⁶⁸.

Au niveau des *tribunals*, selon Fox Leueen, il y a différents systèmes informatiques qui permettent de gérer les dossiers. Actuellement, la communication des justiciables ou de leurs représentants avec le tribunal dépend des tribunaux en question. Il n'est pas possible en revanche d'avoir accès à l'état de préparation de son dossier par voie électronique.

Dans le contentieux administratif, il n'y a pas de représentation obligatoire et les parties ont rarement des avocats. Dès lors, il n'y a pas d'expérimentation du dossier dématérialisé avec les avocats comme en France. En revanche, il y a une informatisation et un réseau intranet qui permettent aux *clerks* d'enregistrer et ainsi transmettre au *Administrative Support Centre* toutes les informations « administratives » (date et heure de l'audience, date de la décision, etc.).

³⁶⁴ Extrait du document de présentation de la justice administrative en Angleterre, op. cit.

³⁶⁵ Le questionnaire et le rapport de l'association sont limités à ce qui se passe dans les hautes juridictions, pas dans les tribunaux.

³⁶⁶ Cela ne concerne pas le TS mais le HMC's car la Chambre administrative du *High Court* est gérée par le *HMCS*. La Cour administrative pourrait être concernée par la dématérialisation car la chambre commerciale de la *High Court* a expérimenté un projet qui pourrait être étendu à toutes les chambres de la *High Court*.

³⁶⁷ CRAIG P. *Administrative law*, London Street & Maxwell, 2008, p. 279.

³⁶⁸ www.tribunals.gov.uk/Documents/Publications/strategicbusinessplan0708.pdf

Les arguments qui arrivent électroniquement doivent être confirmés par écrit.

Certaines juridictions envoient leur jugement aux parties (ce qui implique de leur demander comment ils font au niveau de la signature électronique).

Il y a une directive communautaire relative aux signatures électroniques de 1999 (avec un lien sur le questionnaire) que l'Angleterre s'efforce de respecter.

Il existe un logiciel propre à l'administration des affaires à la Chambre administrative du *High Court*. En revanche, la juridiction utilise des outils standards comme *microsoft word*, *outlook* et *pdf*.

Une place importante est accordée au CD-rom dans la justice anglaise. Beaucoup de documents sont transmis par ce moyen.

Dans le questionnaire, il est dit que l'*e-mail* peut être utilisé pour une correspondance informelle, que ce soit pour soumettre des arguments (qui devront être confirmés par écrit pour être pris en compte), mais aussi pour envoyer le jugement en toute confidentialité avant et éventuellement pour faire corriger des erreurs typographiques ou d'autres types d'erreurs³⁶⁹.

En Angleterre, en ce qui concerne l'archivage, et toujours au regard du questionnaire, ni les métadonnées ni les documents électroniques ne sont conservés électroniquement. L'anonymat dans les jugements concerne les enfants ou les affaires qui le nécessitent³⁷⁰.

Caseflow

Il y a un projet de dématérialisation totale au niveau des *Employment Tribunals* (qui sont des tribunaux administratifs rattachés au *Tribunals Service*) où tous les dossiers papier doivent être scannés et transmis électroniquement³⁷¹.

Selon le rapport 2009-2010 du *Tribunals Service*, Caseflow a débuté au tribunal de Nottingham en novembre 2009 comme projet pilote et en mai 2010 a été étendu à celui de Leicester. Le projet pourra être national s'il est favorablement évalué³⁷².

Selon un des nos correspondants au *MOJICT*, en effet, la survie du projet est actuellement étudiée (il y a eu fusion en mars 2009 de *eDelivery Group*, *NOMS ICT* et *OCJR Modernising Technology Unit* pour former *MOJICT*). Caseflow est évalué par le *Cabinet Office - Efficiency and Reform Group*, c'est-à-dire par le cabinet du Premier ministre.

L'intervention du *Cabinet Office* peut signifier que la dématérialisation de la justice va dépendre de standards ordinaires et non de standards spécifiques à la justice. On peut faire

³⁶⁹ Questionnaire rempli par Lord Justice Stanley Burnton, p. 13.

³⁷⁰ Questionnaire, p. 20.

³⁷¹ Cf sur le site des *Employment Tribunals* une information du 7 décembre 2009 : "Pilot of Caseflow, the new Employment Tribunals and Acas case management system". Caseflow, the new case management system for ET and Acas Individual Conciliation started a pilot in Nottingham ET and Acas offices on 23 November. The key objective for Caseflow is to improve efficiency and effectiveness by moving from a predominantly paper based world to one where appropriate information can be shared more effectively between parties to a claim and the Employment Tribunal and Acas. This is an important development in the civil justice arena as it helps us move towards the Government target of providing more of our services to the public electronically. The pilot is expected to last around three months and, following evaluation, the system will be rolled out to ET and Acas offices in England, Wales and Scotland. For further information please contact: sam.kelly@justice.gsi.gov.uk

³⁷² Rapport annuel du *Tribunals Service* 2009-2010, p. 21.

une comparaison avec la France où on voit que le CE a créé ses propres standards, qui ne sont même pas les standards européens (dans le questionnaire rempli par la France, il est dit que la justice administrative va bientôt adopter un système de clé PKI, mais ce n'est pas le cas pour l'instant).

L'aspect économique du recours à la dématérialisation est également explicite et justifie certainement aussi l'évaluation du système par le *Cabinet* : « *The key objectives of a joined up ICT function are to save money whilst increasing our workforce capability. In other words, we must Deliver Better For Less* »³⁷³.

Selon l'*Operations Manager* et les membres de l'équipe LEAN, il n'y a pas de numérisation des dossiers car cela impliquerait des investissements trop importants.

De la même manière, il a été confirmé que l'expérimentation de *Caseflow* (qui est un *Electronic Case File Management*) au *Employment Tribunal* est désormais bloquée pour des raisons financières.

b. L'utilisation de la visioconférence dans le procès administratif

159. La vidéoconférence est utilisée devant la juridiction administrative depuis 2004 dans 10% d'affaires³⁷⁴.

Un projet pilote pour tester les bénéfices de l'enregistrement digital des audiences dans certains tribunaux a débuté en octobre 2009. Il est mis en place dans 6 centres nationaux. Selon le *Tribunals Service*, cette technologie permet au juge de tenir un rôle plus actif à l'audience. Les premiers retours indiqueraient que cela pourrait améliorer l'intégrité de la procédure en contribuant à la réduction de certains types de plaintes, et même dans certains cas, en contribuant à la réduction du nombre d'appels. Une évaluation conduite en 2010-2011 devrait être connue courant 2012³⁷⁵.

Section II. L'évaluation de l'informatisation

I. Les effets de l'informatisation sur l'administration de la justice

160. Les conséquences de l'informatisation sur l'administration de la justice apparaissent relativement minimales. Ainsi, l'informatisation n'a eu que peu d'effet sur l'allègement des formes dans la procédure. Le seul exemple probant est celui constaté pour les *virtual courts*. Il y a là un allègement de la forme au sens où les personnes derrière la caméra ont souvent une attitude beaucoup plus relâchée que si elles se trouvaient dans la salle d'audience.

Pour ce qui est du cumul entre support papier et support informatique, il semble que rien ne soit à l'ordre du jour pour éviter les doublons. Les documents papiers sont encore les principales sources historiques dans les *Crown* et les *County Courts* et de manière générale dans la plupart des juridictions. Ce n'est que dans les *Magistrates Courts* qu'il existe des registres informatisés sur *LIBRA*, le document-clé. Les *Magistrates' Courts* ne sont cependant pas des lieux d'archivage. En effet, les transcriptions ne sont pas conservées et seule une quantité limitée d'informations est stockée dans les ordinateurs. La question de l'archivage dans les juridictions demeure sans réponse à l'heure actuelle, aucun de nos interlocuteurs n'ayant pu nous renseigner sur ce point. La seule information obtenue concerne

³⁷³ <https://www.ictcareers.justice.gov.uk/about-ict-transformation.aspx>

³⁷⁴ Questionnaire, p. 18.

³⁷⁵ Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, p. 31.

le *CPS* pour lequel l'archivage de l'ensemble des données se fait au Pays de Galles et est géré par une société privée.

Ces quelques informations permettent simplement de considérer que l'informatisation n'est pas source d'uniformisation ou de standardisation dans la justice anglaise, à la seule exception citée par Richard Crowley à propos de la police dont les procédures tendent à la standardisation dans le but de permettre une meilleure collaboration avec le *CPS*.

II. Les gains et difficultés liés à l'informatisation

161. La relativement faible imprégnation du système judiciaire par les techniques informatiques a conduit à poser la question de possibles réticences au niveau national et/ou local. Nos entretiens ont révélé que les principales barrières sont culturelles et liées à la réticence du système judiciaire, même si le juge O'Brien n'a pas émis la même opinion, estimant que les juges ont tous bien accueilli ce changement. Le juge Saunders a souligné quant à lui le besoin de formation des juges. Les difficultés semblent également être spatiales en ce que les bâtiments abritant les juridictions ne peuvent accueillir les nouveaux systèmes informatiques et les coûts que cela implique.

La question des risques inhérents à l'informatisation a également été posée. Le principal risque évoqué est celui de l'agrégation de données, c'est-à-dire de la compilation de données sur un ou plusieurs individu(s) qui serait ensuite revendue à quelqu'un. Ce risque est cependant atténué par l'accès restreint aux éléments les plus sensibles, et par les procédures de reprise d'activité (reconstruction de l'infrastructure après une crise majeure du système informatique) dans certains systèmes. Les difficultés, comme les risques évoqués, ne sont cependant exprimées que par les personnes rencontrées, aucune évaluation ne semblant avoir été réalisée à ce sujet.

Pour conclure cette partie, l'Angleterre et le Pays-de-Galle ne sont pas particulièrement avancés en matière d'informatisation et de dématérialisation. En revanche, il est clair que la mise en place de la dématérialisation répond à des objectifs d'économie explicites. De ce fait, elle dépend autant du Premier ministre que du ministère de la justice.

Conclusion du titre 1

162. Les questions concernant l'administration de la justice en Angleterre sont assez différentes de celles qui se posent pour la justice en France et aux Pays-Bas, mais on retrouve les mêmes préoccupations d'efficacité et de qualité.

Les préoccupations financières sont assumées, ainsi que leurs conséquences sur les systèmes de procédure. En témoigne ainsi le débat sur l'autofinancement de la justice civile. De même, le système accusatoire semble avoir perdu de son caractère absolu car le juge civil a un rôle de plus en plus important, ne serait-ce que pour faire respecter les délais de procédure. La mise en état a été introduite en 1999 en Angleterre et au Pays de Galles. Bien entendu, les avocats désignent toujours les témoins à entendre, ce qui est l'une des caractéristiques majeures de la procédure accusatoire. La question est de savoir si c'est la poursuite d'un objectif d'efficacité qui risque de faire perdre au système son identité. De même, l'Angleterre est en train de découvrir actuellement que les coûts de la justice civile ont augmenté depuis 1999 du fait de la phase précontentieuse obligatoire...

En matière pénale, le système est dans une phase de remise en question car la question est posée de savoir si la place de l'oralité dans sa procédure n'est pas trop importante. En effet, les juges découvrent l'ensemble des éléments à l'audience, tant et si bien qu'il est absolument impossible de prévoir à l'avance le temps qu'il faudra pour juger une affaire. L'absence de juge d'instruction et le rôle contesté du procureur semblent poser également un problème et certains chercheurs s'intéressent à la France car ils considèrent son système comme plus efficace du fait d'une place plus importante de l'écrit dans la procédure.

Du côté de la justice administrative, le *Tribunals Service* a été institué afin d'accompagner la fusion de certains tribunaux, mais également en vue d'établir une gestion administrative plus responsable. Les tribunaux administratifs sont sur la voie de la professionnalisation. Le Ministère de la justice cherche également à uniformiser les procédures. On peut se demander si ce n'est pas dans la perspective de pouvoir utiliser les juges de manière plus efficace (les sortir d'une chambre pour les mettre dans une autre). L'uniformisation des procédures peut avoir un réel intérêt en termes d'administration de la justice.

163. L'Angleterre connaît donc des bouleversements majeurs dans son système, mais les changements passent très souvent par des procédés informels difficiles à détecter. Le changement principal au niveau de l'administration de la justice en Angleterre est en effet lié à la bureaucratisation et à la professionnalisation du système judiciaire, justifié principalement par la masse des affaires selon S. Turenne. Pour comprendre l'évolution du système anglais, il faut rappeler que celui-ci repose de manière traditionnelle sur des relations informelles et qu'il n'est pas politisé comme le système français. Il n'y a pas de syndicats pour défendre les juges. En revanche, les juges anglais se sont organisés depuis que le gouvernement a entrepris de réformer la justice et ils sont représentés par ceux qu'ils reconnaissent comme les meilleurs d'entre eux pour négocier avec le gouvernement. Si, traditionnellement en France, il y a des règles précises au niveau du recrutement ou de l'avancement des magistrats, ce n'est pas le cas en Angleterre. Le système est informel et tout se passe au « lunch ». Il n'y a pas d'entretiens individuels de progression. Or, actuellement, le gouvernement veut changer le système et former des juges, si possible dès la fin des études universitaires. Il veut professionnaliser, recruter plus jeune des personnes compétentes. Il est allé dans les universités pour le faire savoir aux enseignants.

La réforme a cependant pris soin de ne pas entraîner de confusion entre le camp administratif et le camp judiciaire. Il y a une séparation nette entre l'activité administrative et l'activité judiciaire dans les réformes entreprises depuis 2005. Il n'y a qu'à observer les rôles respectifs du *Lord Chancellor* et *Lord Chief Justice*, pour la justice judiciaire, du *Lord Chancellor* et du *Senior President des Tribunaux*, pour la justice administrative. Le *Lord Chancellor* se consacre à l'administration de la justice, tandis que les deux autres sont les guides de la magistrature. Néanmoins, si le discours officiel fait mention d'un partenariat, celui-ci ne se situe pas dans une relation d'égalité... D'ailleurs, centrée sur la gouvernance de la justice, la réforme du *Constitutional Reform Act* de 2005 (V. *infra*) n'est pas du tout liée à une prise en compte du principe de la séparation des pouvoirs comme on a pu longtemps le croire, mais à la seule volonté de Tony Blair d'affaiblir la puissance du *Lord Chancellor* qui bloquait certaines de ses décisions politiques en matière de justice.

Malgré les craintes des juges au départ, l'indépendance de la justice n'est pas remise en cause. Le Parlement passe pour un appui important du monde judiciaire en Angleterre, ce qui est une garantie considérable pour la justice anglaise par rapport à d'autres Etats. La nomination se fait toujours au mérite sur le fond du droit mais des changements importants sont néanmoins intervenus et une nouvelle culture a été imposée : ainsi, il existe désormais une commission chargée des nominations (les juges rechignent car ils doivent faire acte de candidature, envoyer leur CV, etc...).

Il faut dire que, comme aux Pays-Bas et en France, il y a eu un problème de compréhension entre la justice anglaise et l'opinion publique. De plus, le gouvernement souhaite imposer des réformes dictées par des considérations budgétaires qui braquent les juges³⁷⁶. Il y a une volonté des juges anglais de défendre leur métier et une montée en puissance de la communication ces dernières années de la part des juges avec la création notamment d'un office de la communication auprès du *Lord Chief Justice*.

Est-il possible, alors, que les réformes entreprises qui visent à une meilleure administration de la justice débouchent sur une amélioration du service rendu par celle-ci ? Le développement de la contractualisation et de la dématérialisation de la justice comme méthodes d'une meilleure administration en Angleterre et aux Pays-de-Galles appellent à établir un bilan contrasté.

Selon Peter Vincent-Jones, qui a fait apparaître la notion de « *New Public Contracting* »³⁷⁷, à propos du comportement du gouvernement britannique contemporain depuis les années 1980, le *NPC* intervient dans le contexte de la « décentralisation centralisée » mise en place sous le *New Labour* et du nouveau centre de gouvernement (le Trésor et le *Cabinet Office*)³⁷⁸. Il existe des « indicateurs unilatéraux », non négociables comme c'est le cas en France dans les lois de finances, et des « indicateurs négociés », comme cela existe en Angleterre et aux Pays-Bas, mais aussi en France avec le « contrat individuel d'objectifs » ou les « dialogues de gestion » au sein de la justice administrative.

³⁷⁶ Le gouvernement a annoncé une diminution du budget de la justice de 23% d'ici 2015.

³⁷⁷ V. Peter-Jones, *The New Public Contracting*, OUP, 2006, p. vii. Pour lui, le cœur de la contractualisation se révèle dans un mode de gouvernance typique, le *New Public Contracting*, par lequel des pouvoirs et des responsabilités sont dévolues à des agences publiques dans des arrangements contractuels variés préservant les contrôles du gouvernement central et ses pouvoirs d'intervention.

³⁷⁸ P. viii.

Des craintes vis-à-vis de cette négociation/contractualisation ont été exposées en Angleterre: « *The creation of executive agencies, contracting-out, privatization, and the private financing of public projects have all served to make the definition of « government » uncertain and to blur the line between the public and private sector* »³⁷⁹.

L'informatisation et la dématérialisation de la procédure au sein des juridictions sont présentées comme indispensables à l'amélioration de l'administration de la justice, mais leur mise en place dépend aujourd'hui des ressources disponibles.

164. Qu'en est-il alors de la relation gouverner et administrer ? En Angleterre et au Pays de Galle, la « modernisation de la justice » a introduit une gouvernementalisation de l'administration de la justice et, partant, un recentrage vers le ministère de la justice au niveau administratif. Preuve de cette centralisation, la fusion entre le *HMCS* et le *TS* à l'intérieur d'une « *tribunals and courts agency* »³⁸⁰ est effective depuis avril 2011. Les réformes vis-à-vis du monde judiciaire apparaissent comme beaucoup moins autoritaires qu'en France ou aux Pays-Bas. Le système repose davantage sur la conviction et la motivation. Il n'en reste pas moins que le camp administratif y est bien plus introduit qu'en France ou aux Pays-Bas et que son influence ne semble pas être encore ni pleinement accepté ni pleinement mesuré.

³⁷⁹ p. 72.

³⁸⁰ Rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, p. 3. Le *HMCS* et le *TS* font partie du *Access to Justice Group*.

TITRE 2
L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN FRANCE

Chapitre 1

Evaluation de l'efficacité de l'administration de la justice

Les entretiens menés dans le cadre de cette étude ont permis de mettre en exergue que les magistrats considèrent, depuis une quarantaine d'années, que la maîtrise des moyens matériels, immobiliers, techniques, informatiques, budgétaires et humains dont ils ont besoin pour mener leur mission, est une garantie de leur indépendance. Ils estiment que l'activité strictement juridictionnelle, en raison notamment du fait que le magistrat français est fortement impliqué dans la vie sociale à travers les partenariats qu'il met en œuvre, est indissociable des moyens permettant de la mener.

Section I. L'évaluation du fonctionnement du système judiciaire

Il existe en France depuis le vote de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) une programmation budgétaire définissant des objectifs, les moyens d'y parvenir et des indicateurs de résultat. Ces contraintes budgétaires ont réintégré la justice au sein des politiques publiques traditionnelles.

I. La détermination des critères d'évaluation

La mise en œuvre de la LOLF a conduit à la détermination d'objectifs et d'indicateurs et, plus généralement, à entrer dans une logique de performance, sans concertation avec les magistrats, pour la justice judiciaire tout au moins.

A. La fixation des critères d'évaluation

165. Les critères d'évaluation de la justice judiciaire sont fixés au niveau central, les critères étant les mêmes pour l'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire. Ils prennent en compte l'activité de l'ensemble des acteurs (greffier, avocat, huissier, etc.).

Les critères d'évaluation de la justice administrative sont également fixés au niveau central, les critères étant les mêmes pour l'ensemble des juridictions administratives. La différence avec les juridictions judiciaires tient au fait que la justice administrative n'est pas rattachée à la Mission « Justice » de la loi de finances mais à la Mission « Conseil et contrôle de l'Etat », qui lui confère plus d'autonomie. Elle est néanmoins soumise à une évaluation et des critères y sont établis.

B. Les caractéristiques des critères d'évaluation

166. L'objectif consensuellement retenu dans le cadre de l'évaluation du système judiciaire est de rendre des décisions de qualité dans un délai raisonnable. Des indicateurs quantitatifs ont été mis en place à cet effet ; ils sont définis dans le programme *Justice judiciaire* (programme 166) de la Mission « Justice ».

Récapitulation des objectifs et indicateurs de performance

Mission Justice

OBJECTIF 1 : Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile

- Indicateur 1.1 : Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction
- Indicateur 1.2 : Délai théorique d'écoulement du stock des affaires civiles terminées, par type de juridiction
- Indicateur 1.3 : Ancienneté moyenne du stock par type de juridiction
- Indicateur 1.4 : Délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire
- Indicateur 1.5 : Taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer
- Indicateur 1.6 : Taux de cassation des affaires civiles
- Indicateur 1.7 : Nombre d'affaires traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur (en emplois équivalents temps plein travaillé)
- Indicateur 1.8 : Nombre d'affaires traitées par fonctionnaire (en emplois équivalents temps plein travaillé)

OBJECTIF 2 : Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale

- Indicateur 2.1 : Délai moyen de traitement des procédures pénales
- Indicateur 2.2 : Taux de rejet par le Casier judiciaire national
- Indicateur 2.3 : Délai moyen de transmission des fiches de condamnation pénale au Casier judiciaire national
- Indicateur 2.4 : Taux de cassation des affaires pénales
- Indicateur 2.5 : Nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet (en emplois équivalents temps plein travaillé)
- Indicateur 2.6 : Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur (en emplois équivalents temps plein travaillé)

OBJECTIF 3 : Amplifier et diversifier la réponse pénale

- Indicateur 3.1 : Taux de réponse pénale (TGI)
- Indicateur 3.2 : Taux d'alternatives aux poursuites (TGI)

OBJECTIF 4 : Améliorer l'exécution des décisions pénales

- Indicateur 4.1 : Taux de mise à exécution
- Indicateur 4.2 : Délai moyen de mise à exécution

OBJECTIF 5 : Maîtriser la croissance des frais de justice

- Indicateur 5.1 : Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale

OBJECTIF 6 : Garantir un enregistrement rapide des décisions judiciaires et accélérer la délivrance des bulletins

- Indicateur 6.1 : Délai de saisie à partir de la réception des fiches de jugement
- Indicateur 6.2 : Taux d'informatisation des demandes de bulletin n° 1, 2 et 3

OBJECTIF 7 : Développer les modes de communication électronique modernes

- Indicateur 7.1 : Taux d'équipement des services judiciaires en visioconférence

Le coût des procédures, l'accueil des justiciables, la pertinence de la motivation, le fait que la décision soit rendue à juge unique ou collégalement ne sont pas pris en compte dans les indicateurs retenus.

Il est important d'ajouter à ces critères ceux qui sont retenus dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) : afin d'améliorer le fonctionnement de la justice et de mieux répondre aux attentes des justiciables, le ministère de la Justice et des Libertés s'est en effet engagé dans une politique de modernisation de son organisation et de ses méthodes de travail. Dans ce sens, la RGPP a conduit à réformer profondément les politiques conduites par le ministère, en poursuivant six objectifs :

1) Moderniser l'organisation et le fonctionnement des juridictions ;

- 2) Recentrer la Justice sur son cœur de métier ;
- 3) Rationaliser les fonctions support et le traitement des frais de justice ;
- 4) Moderniser le système pénitentiaire ;
- 5) Donner la priorité à la prise en charge des mineurs délinquants ;
- 6) Simplifier les démarches pour le citoyen.

A titre d'exemple, pour ce qui est de la première mission, les mesures mises en place afin d'y parvenir sont les suivantes, les résultats indiqués remontant au début du mois de mars 2011³⁸¹ :

Mesures	Avancement
Réformer la carte judiciaire	
Mettre en place un outil d'allocation des ressources entre juridictions tenant compte de leur activité et de leurs performances	
Optimiser les principaux processus des services judiciaires	
Rationaliser et simplifier l'aide juridictionnelle pour en réduire le coût (à droit constant)	
Interconnecter Cassiopée avec les applications des services enquêteurs	
Moderniser le fonctionnement du casier judiciaire	

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE POUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE : Annexes budgétaires à la loi de finances 2012

OBJECTIF 1 : Réduire les délais de jugement

- Indicateur 1.1 : Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock
- Indicateur 1.2 : Délai moyen constaté pour les affaires ordinaires
- Indicateur 1.3 : Proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de 2 ans au Conseil d'Etat, dans les cours administratives d'appel et dans les tribunaux administratifs et depuis plus d'un an à la Cour nationale du droit d'asile
- Indicateur 1.4 : Délai moyen de l'instance pour les affaires en cassation devant le Conseil d'Etat

OBJECTIF 2 : Maintenir la qualité des décisions juridictionnelles

- Indicateur 2.1 : Taux d'annulation des décisions juridictionnelles

OBJECTIF 3 : Améliorer l'efficacité des juridictions

- Indicateur 3.1 : Nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'Etat ou par magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
- Indicateur 3.2 : Nombre d'affaires réglées par agent de greffe

OBJECTIF 4 : Assurer l'efficacité du travail consultatif

- Indicateur 4.1 : Proportion des textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'Etat

³⁸¹ http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes_fichiers/pdf/5eCMPP_mars2011/5CMPP_MinJust.pdf

II. La mise en œuvre des critères d'évaluation

A. La mise en œuvre générale

167. Actuellement, la performance est mise en œuvre par la Chancellerie qui s'en réfère à la performance des juridictions et non pas à la performance individuelle des magistrats.

S'agissant de la juridiction judiciaire, le ministre de la justice détient un certain nombre de prérogatives : il gère les budgets, contrôle la réalisation des objectifs par les juridictions, l'échelon déconcentré étant la cour d'appel³⁸². A ce niveau, ce sont les premiers présidents et les procureurs généraux, aidés par les services administratifs régionaux, qui assurent la gestion quotidienne. La mesure de la performance est donc centralisée au sein de chaque cour d'appel entre les mains de co-gestionnaires (la dyarchie) responsables de budget opérationnel de programme (BOP). Ils confient la mesure de la performance à leurs secrétariats généraux ou à leur directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (DDARJ).

Pour la justice administrative, c'est le Conseil d'Etat qui détient les prérogatives exercées par le ministère de la justice, mais ce sont les juridictions qui, individuellement, assurent la gestion quotidienne et mesurent l'évolution de leurs performances. Elles en rendent compte au Conseil d'Etat chaque année.

Concrètement, la mesure de la performance réside dans la tenue de baromètres trimestriels qui récapitulent l'activité des juridictions sous forme de statistiques synthétiques : nombre d'affaires traitées, délais moyens de traitement, durée de résorption du stock, qui sont envoyés aux services compétents de la Chancellerie.

B. Le cas de la justice judiciaire

1. L'emploi d'enquête de satisfaction

168. Un dispositif d'enquête national auprès des justiciables a été mis en place avec pour objectif d'observer la perception de la justice par les victimes, contribuant ainsi à la mesure de la *qualité* du service rendu par le ministère.

La première enquête par sondage ayant pour objectif de mesurer la satisfaction des justiciables a été réalisée en 2006. Cette enquête concernait les victimes de délits auxquels une réponse pénale a été donnée en 2005. Avec quelques modifications, cette enquête a été reconduite en 2007, puis en 2008, chaque fois par téléphone, auprès des victimes de délits auxquels une réponse avait été donnée l'année précédente, le champ de l'enquête ayant cependant été réduit aux seules victimes dont l'affaire était passée en jugement, afin de pouvoir comparer les résultats selon que les procédures ont comporté ou non une phase d'instruction.

Il existe également, concernant les magistrats, des questionnaires auto-administrés (en ligne) pour lesquels le taux de réponse apparaît faible puisqu'il n'est que de 15%³⁸³.

³⁸² Le Conseil supérieur de la magistrature ne dispose pas de prérogatives spécifiques en matière administrative ou budgétaire. L'Inspection des services judiciaires, placée auprès du ministre de la Justice, est chargée de missions d'inspection auprès des juridictions et est parfois invitée à enquêter sur des problèmes d'organisation ou de fonctionnement de la juridiction, ce qui peut aller jusqu'à évoquer des questions déontologiques et disciplinaires.

³⁸³ J.-P. JEAN, H. JORRY, *Rapport, La réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des Etats membres du Conseil de l'Europe*, 2010.

Quelques chiffres clés tirés de l'enquête victimes 2008

- Deux tiers des victimes estiment avoir subi une infraction grave, voire très grave ;
- 14% des victimes ont pris contact avec une association d'aide aux victimes et parmi celles ci une large majorité (72%) estime que l'association a répondu à leurs attentes;
- 22% des victimes ont pris contact avec les services du tribunal ou une maison de la justice et du droit et s'en estiment le plus souvent satisfaites ;
- 85% des victimes s'estiment bien accueillies ;
- 72% des victimes sont satisfaites des réponses données.
- 58% des victimes déclarent que leur affaire est passée par l'instruction, 18% de ces victimes ont effectivement reçu une convocation mais moins de la moitié s'y est rendue.
- 37% des victimes ont bénéficié de l'assistance d'un avocat : 14% grâce à leur assurance et 23% hors assurance. Parmi ces dernières, 37% ont bénéficié de l'aide juridictionnelle qui couvre le plus souvent l'intégralité des frais.
- Environ une victime sur deux a demandé des dommages et intérêts.
- Six demandes de dommages et intérêts sur dix ont abouti.

INFOSTAT JUSTICE 111, Décembre 2010, Numéro Bulletin d'information statistique

2. La démarche qualité dans le procès civil et le procès pénal

169. Les acteurs judiciaires sont à la recherche d'une réponse de qualité pour répondre à la mission qui leur est impartie. Si, conformément à la LOLF, les lois de finances fixent les quelques indicateurs de qualité retenus (essentiellement quantitatifs), il n'y a en revanche pas de démarche scientifique fine permettant de mesurer dans l'ensemble des juridictions, avec des indicateurs précis la qualité, du procès civil ou pénal. Seules des expériences ont été menées dans certaines juridictions (par exemple, la mise en place d'une méthodologie d'évaluation de la qualité des jugements civils à la cour d'appel de Paris, étude expérimentale menée en 2006).

Figure n° 1 : Mesure de la qualité des décisions civiles rendues dans le ressort de la cour d'appel de Paris

Ce travail a été entrepris en 2003. Il est parti du constat que le justiciable qui se trouve engagé dans une procédure civile est en attente d'une décision qui doit lui permettre :

- d'être éclairé sur le processus de son élaboration,
- de vérifier si ses arguments ont bien été pris en considération,
- d'être informé sur le fondement juridique retenu par le magistrat,
- de comprendre le dispositif qui doit être clair, complet et facilement exécutable.

Cette attente est complémentaire du contrôle juridique qui pourra être exercé par la cour d'appel ou par la Cour de cassation. Dans cette perspective, une grille d'évaluation de la qualité d'un jugement civil a été élaborée. Elle comporte :

- Des rubriques relatives au processus d'élaboration de la décision
 - Un rapport a-t-il été fait à l'audience ?
 - Quel a été le type d'audience ?
 - Quelle est la nature de la décision ?
- Les dates des débats, du délibéré et de la remise de la grosse.
- Des rubriques relatives à la décision elle-même :
 - Les faits sont-ils suffisamment rappelés ?
 - Les prétentions des parties sont-elles énoncées ?
 - La motivation est-elle identifiée ?
 - Le fondement légal est-il précisé ? Le jugement est-il qualifié ?
 - La décision statue-t-elle sur les dépens ?
 - Les points de départ des taux d'intérêt et d'astreinte sont-ils fixés ?
 - Les modalités d'exécution sont-elles clairement définies ?

Ces questions sont énoncées dans une fiche synthétique (d'une page) qu'il convient de renseigner avec des réponses simples (oui-non, clairement-partiellement-pas du tout).

Après avoir analysé avec ces fiches plusieurs dizaines de jugements anonymisés en 2004, la fiche a été affinée et un test grandeur nature a été effectué en 2006 sur un échantillon représentatif de 1 500 jugements civils sélectionnés par la sous-direction de la statistique de la DAGE. Il s'est agit de jugements civils (toutes matières hors référé) rendus en 2004 dans les TGI de la cour d'appel de Paris.

L'analyse des grilles a permis d'avoir une connaissance assez précise du processus d'élaboration de ces décisions, et de savoir notamment que 8 jugements sur 10 sont rendus par un juge unique, que dans près de 8 jugements sur 10 la motivation est clairement identifiée mais qu'elle ne l'est pas du tout dans 9 % des jugements, et que dans 31 % des jugements le fondement légal n'est pas précisé.

L'objectif est essentiellement pédagogique. Il ne s'agit en aucune façon de stigmatiser un magistrat ou une juridiction. Les juridictions à qui la restitution du travail pourra être faite, devront en tirer des enseignements pour améliorer la qualité des jugements rendus. Pratiquée régulièrement, l'analyse d'un échantillon représentatif devrait permettre de mesurer les progrès accomplis pour rendre une justice de meilleure qualité.

3. Les mesures d'administration de la justice

170. En France, l'organisation des juridictions comme le cheminement des dossiers dans le système judiciaire n'est en rien consensuelle. Elle est globalement régie par des textes et relève à ce titre du Code de l'organisation judiciaire, ainsi que d'un certain nombre de textes réglementaires et en particulier le décret n° 2008-522 du 2 juin 2008 portant refonte de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire.

Il n'y a pas actuellement d'instrument précis et fiable permettant de mesurer les moyens humains dévolus à l'administration, qui est qualifiée de soutien. Une étude avait été menée sur ce point sous forme déclarative à la cour d'appel de Caen, faisant ressortir que l'ensemble des tâches d'administration assurées par les magistrats du siège de la cour, qui étaient alors vingt cinq (le premier président, les six présidents de chambre et les dix huit conseillers), représentaient environ quatre ETPT.

C. Le cas de la justice administrative

1. L'emploi d'enquête de satisfaction

171. Il n'y a pas d'enquête de satisfaction systématique ni au Conseil d'Etat ni dans les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Cependant, on trouve des initiatives individuelles en ce sens. Ainsi, le tribunal administratif de Lyon a élaboré une « Charte Marianne de la juridiction administrative » et est candidat à l'obtention du label Marianne³⁸⁴.

2. La démarche qualité dans le procès administratif

172. Cette démarche existe depuis toujours sur la procédure comme sur le fond. Majoritairement axée sur la cohérence des règles de fond interprétées et précisées par le Conseil d'Etat, elle s'oriente aujourd'hui vers une plus grande prise en compte du « ressenti » des justiciables.

Un effort particulier a commencé à être entrepris en matière de motivation, l'*imperatoria brevitatis* du Conseil d'Etat ayant été longuement combattue³⁸⁵. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a, en effet, apporté un regard nouveau sur la qualité du procès administratif mettant la justice administrative face à certaines de ses contradictions institutionnelles : motivation insuffisante, délai de jugement insatisfaisant, proximité avec le gouvernement et l'administration de façon générale. La présence du commissaire du gouvernement au délibéré a ainsi été condamnée³⁸⁶. Mais cette jurisprudence a eu pour effet de remettre en question un certain type de fonctionnement de la collégialité, au profit d'un regard plus confiant du justiciable sur cette justice³⁸⁷. Sans que cela soit rendu impératif par la jurisprudence de la CEDH, le nom du commissaire du gouvernement a d'ailleurs été modifié et remplacé par celui de rapporteur public afin de renforcer l'apparence d'impartialité de ce dernier vis-à-vis de l'administration³⁸⁸.

La justice administrative entreprend encore de vastes chantiers de réformes, mais dans la prudence, en utilisant le procédé de l'expérimentation. Faire une plus grande place à l'oralité dans le procès administratif est ainsi un de ses champs d'investigation : certains tribunaux expérimentent l'inversion de la parole à l'audience entre les parties et le rapporteur public afin d'évaluer si une prise de parole plus développée peut être conciliée avec le caractère écrit de la procédure et le caractère potentiellement chronophage des plaidoiries d'avocats.

Des groupes de travail sur différents thèmes et notamment sur la rédaction des décisions ont été instaurés. On retrouve ici cependant une problématique importante du projet MAJICE. En effet, le débat autour de la motivation des décisions semble biaisé par une réforme procédurale justifiée davantage par un impératif gestionnaire qu'une exigence de

³⁸⁴ V. <http://lyon.tribunal-administratif.fr/ta-caa/vie-du-tribunal/questionnaire-de-satisfaction.html>

³⁸⁵ T. Sauvel, « Histoire du jugement motivé », *RDJ* 1955, p. 5 ; M. Deguerge, « Déclin ou renouveau de la création des grands arrêts ? », *RFDA* 2007, p. 254.

³⁸⁶ V. CEDH, 7 juin 2001, *Kress c/ France*, D. 2001, p. 2919, note R. Drago.

³⁸⁷ Lors d'un entretien, un président de tribunal administratif a affirmé qu'il fallait bien admettre que, pour un justiciable, voir partir le commissaire du gouvernement avec le reste de la formation de jugement pouvait avoir un effet démoralisant.

³⁸⁸ LOI n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, JORF n°0115 du 18 mai 2011 p. 8537.

qualité. En effet, la loi de simplification et d'amélioration de la qualité de la loi du 17 mai 2011 vient d'autoriser la dispense de conclusions du rapporteur public, sur proposition de celui-ci, par le président de la formation³⁸⁹. Cette dispense est encadrée par plusieurs conditions : une liste définie par décret pris en Conseil d'Etat des domaines d'application, que la solution de l'affaire paraisse s'imposer et qu'aucune règle de droit nouvelle ne soit en question³⁹⁰. Toutefois, si l'on s'intéresse aux réactions des syndicats de la justice administrative, on constate qu'ils expliquent que les réformes envisagées en matière de motivation visent davantage à pallier l'absence à venir de conclusion des rapporteurs publics dans les TA et CAA qu'à améliorer un système qui connaîtrait des lacunes existentielles.

Il est vrai que la lecture des conclusions des commissaires du gouvernement, puis des rapporteurs publics, a toujours été considérée comme un élément de qualité du procès. Cette dispense potentielle s'explique donc désormais, vraisemblablement, par deux raisons : certains contentieux ne justifient pas ou plus ces conclusions (V. le lien avec la notion de contentieux de masse, notion très contestée cependant³⁹¹) ; les conclusions sont un luxe que la justice administrative ne peut plus se permettre (au détriment assumé ou à assumer de la qualité). Il convient d'ailleurs de préciser qu'il y a une différence entre le Conseil d'Etat et les autres juridictions puisqu'à l'égard de celui-ci la dispense de conclusions n'est pas prévue par la loi du 17 mai 2011.

Il faut revenir un instant sur l'existence de groupes de travail au sein de la justice administrative ayant vocation à améliorer la qualité de celle-ci. Ces groupes de travail existent au niveau du Conseil d'Etat comme des autres juridictions administratives. Sur le site du Syndicat de la justice administrative (SJA), on trouve le compte-rendu très instructif de son audition par le groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative³⁹². L'existence de ces groupes de travail démontre une préoccupation pour les questions de qualité mais aussi une pratique d'auto-évaluation croissante. Le compte-rendu du SJA dénote une préoccupation majeure quant à la suppression des conclusions du rapporteur public et semble déplorer que l'amélioration de la motivation des décisions vise davantage à pallier l'absence future de conclusions dans certaines affaires qu'à apporter une véritable plus-value en termes de qualité. Les réformes proposées semblent aller, en effet, dans le sens d'un très grand bouleversement des pratiques : intégrer les moyens dans le corps du jugement et non plus dans les visas, suppression des considérants. Le SJA s'inquiète notamment de l'impact d'une réforme des méthodes de rédaction sur la charge de travail alors que, dans une lettre du 20 mai 2009, le vice-président du Conseil d'Etat aurait reconnu que les limites de la charge de travail dans la juridiction administrative ont été atteintes.

3. Les mesures d'administration de la justice

173. La justice administrative connaît un certain nombre de mesures dite d'administration de la justice qui ont la particularité d'être insusceptibles de recours. Certaines ont pour objet d'organiser l'instance et d'autres d'organiser la juridiction.

³⁸⁹ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, *op. cit.*

³⁹⁰ Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-629 DC du 12 mai 2011.

³⁹¹ Y. Gaudemet, « Approche doctrinale : définition, origines, essai d'explication et perspectives des contentieux de masse », Colloque du Tribunal Administratif de Cergy-Pontoise du 24 novembre 2010 « Dix années de croissance du contentieux : quelles réalités, quelles réponses ? » ; Actes à paraître ; Voir le compte-rendu du colloque sur MAJICE.fr.

³⁹² <http://www.lesja.fr/actualit%C3%A9s/r%C3%A9action-d%C3%A9cisions-juridiction-administrative>

La question de leur délimitation est fortement d'actualité dès lors qu'on sent bien que l'organisation des juridictions et des instances est de plus en plus dépendante d'une pression gestionnaire. On peut illustrer cette interrogation grandissante à propos d'un problème qui va se poser lors de l'application de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité de la loi : quand le président de la formation de jugement d'une juridiction administrative, sur la proposition du rapporteur public, dispensera ce dernier d'exposer à l'audience ses conclusions, est-ce que cette dispense sera considérée comme une mesure d'administration de la justice, c'est-à-dire une mesure insusceptible de recours ? Une telle mesure est certainement liée à des considérations gestionnaires légitimes, mais elle n'est pas sans lien avec la fonction juridictionnelle, avec le fait de dire le droit (si l'on en veut pour preuve les traditions et pratiques antérieures de la justice administrative). Un justiciable ne peut-il considérer comme utile que le rapporteur public vienne éclairer son affaire de son expérience ? Ne pourra-t-il contester que la solution de l'affaire semble s'imposer et qu'aucune règle de droit nouvelle ne peut alors s'appliquer³⁹³ ?

Qu'une telle catégorie existe peut éventuellement se comprendre, mais il devient plus que nécessaire que le Conseil d'Etat dise ce qu'il entend par mesure d'administration de la justice (aspect gestionnaire ou aspect gestionnaire et juridictionnel). Il ne peut lui-même en rester à une conception essentialiste, une définition à partir de la nature des choses (fonction juridictionnelle/organisation de la justice³⁹⁴), alors qu'il n'est pas certain qu'il combine dans son appréciation conceptualisme et pragmatisme. Son manque de volontarisme en la matière s'illustre notamment par le fait qu'il qualifie régulièrement ces mesures de « simples » mesures d'administration de la justice, essayant ainsi d'atténuer leur importance et de justifier leur incontestabilité. Or, si l'existence de telles mesures peut éventuellement se justifier, des critères d'identification doivent exister et correspondre aux critères d'appréciation qui sont réellement ceux du juge. L'Angleterre peut inspirer la réflexion dès lors qu'on trouve dans les textes comme dans la jurisprudence la référence à la notion d'intérêt de la justice qui semble mieux refléter l'esprit de certaines des mesures qualifiées d'administration de la justice en France et ne justifie pas, du reste, leur incontestabilité.

Section II. L'évaluation individuelle des acteurs judiciaires

174. En France, une première évaluation des magistrats a lieu au moment du concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM). Les auditeurs de justice sont par ailleurs soumis à une évaluation pendant la scolarité et à un examen de sortie. Le résultat global détermine le lieu de leur première affectation et le choix de leur fonction. Certains auditeurs peuvent aussi ne pas être admis comme magistrats à l'issue de leur scolarité.

Les magistrats administratifs sont également recrutés après évaluation de leurs compétences, notamment juridiques, selon des procédés divers : concours, tour extérieur, détachement. Il convient de préciser que : « Les membres des Conseils d'Etat de France et des

³⁹³ Sur l'absence de critères d'identification des mesures d'administration de la justice et les effets juridictionnels de celles-ci, voir C. Groulier, « Remarques sur la notion de mesure d'administration de la justice », *RDP* n°2, 2011, p. 405.

³⁹⁴ CE, 27 novembre 1952, *Préfet de la Guyane* : « Considérant que les actes incriminés sont relatifs non à l'exercice de la fonction juridictionnelle mais à l'organisation même du service public de la justice ; que l'action des requérants a pour cause le défaut de constitution des tribunaux de première instance et d'appel dans le ressort de la Guyane, résultant du fait que le gouvernement n'a pas pourvu effectivement ces juridictions des magistrats qu'elles comportaient normalement ; qu'elle met en jeu la responsabilité du service public indépendamment de toute appréciation à porter sur la marche même des services judiciaires ; qu'il appartient dès lors à la juridiction administrative d'en connaître ».

Pays-Bas, quant à eux, ne sont pas évalués. En France toutefois, un régime d'évaluation est commun à l'ensemble des magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs; ce régime, similaire à celui des magistrats de l'ordre judiciaire, ne s'étend pas aux présidents des cours administratives, lesquels sont conseillers d'Etat »³⁹⁵.

I. La détermination des critères d'évaluation

A. La fixation des critères d'évaluation

1. Dans le domaine de la justice judiciaire

175. La Cour de cassation n'intervient pas dans la gestion du corps des magistrats judiciaires. Si le Conseil supérieur de la magistrature, qui a récemment connu une réforme³⁹⁶, exerce des prérogatives en matière disciplinaire, d'avancement et de promotion, en particulier pour les magistrats du siège, l'exécutif demeure souvent en lien avec l'administration de la justice judiciaire.

L'activité professionnelle de chaque magistrat fait l'objet d'une évaluation au moins tous les deux ans. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a précisé qu'il peut être procédé à une autre évaluation lorsque des circonstances particulières touchant à l'intérêt du service le justifient³⁹⁷.

Outre ce dispositif traditionnel, il tend depuis quelques années à se développer en France des expériences d'intervision. Cette technique originaire des Pays-Bas permet aux magistrats de s'interroger sur leur façon d'être magistrat et d'améliorer leurs pratiques juridictionnelles et administratives³⁹⁸. Cette démarche pédagogique fondée sur le volontariat a été mise en œuvre en France au TGI de Roanne en 2006 avant qu'un atelier de travail sur l'intervision soit mis en place à l'ENM et permette d'en établir une charte³⁹⁹. Par la suite, à l'initiative de Didier Marshall, alors premier président de la cour d'appel de Caen, l'intervision a été proposée fin 2008 dans le ressort de cette cour où quatorze magistrats (sept binômes) s'y sont prêtés en 2009 et 2010 : présidents de cours d'assises (à tour de rôle assesseur de l'autre), juges aux affaires familiales, juges d'instruction, juges d'instance, etc. Cette expérience est aujourd'hui poursuivie dans un certain nombre de juridictions.

La méthodologie et les outils⁴⁰⁰

Deux magistrats, sans lien hiérarchique entre eux et qui se choisissent librement, de la même juridiction ou de deux juridictions proches de préférence, portent un regard croisé sur l'autre ; regard bienveillant, porteur de critiques objectives. Cela renvoie au devoir de délicatesse du magistrat. Chacun conserve la liberté d'y mettre fin à tout moment.

Pratiquement elle se déroule en deux phases :

³⁹⁵ P. Bouvier, « L'évaluation des magistrats », Rapport général pour l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions Administratives Suprêmes de l'Union Européenne, 30 novembre 2009, p. 4.

³⁹⁶ Loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010.

³⁹⁷ CE 5 juillet 1999, n° 197660, [en ligne], <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000008058768&fastReqId=1997567330&fastPos=7&oldAction=rechJuriAdmin>, consulté le 6 janvier 2012.

³⁹⁸ Cette technique sera davantage évoquée dans le rapport sur la justice aux Pays-Bas.

³⁹⁹ Ce document est reproduit en annexe.

⁴⁰⁰ M. Janas, J. Simon-Delcros, « Un magistrat dans le miroir » : pratique de l'intervision entre magistrats, *Gazette du Palais*, 26 octobre 2010 n° 299, p. 12.

– l'un assiste à une audience publique ou de cabinet, à une réunion ou un acte d'instruction réalisé par l'autre, et *vice versa*. Il convient d'informer les justiciables, greffiers, et avocats voire de recueillir leur accord ;
– ces moments d'observation sont suivis d'une restitution à deux, de la perception que chacun a pu avoir des pratiques professionnelles de l'autre. Ce partage d'impressions peut avoir lieu immédiatement après les audiences, ou dans un temps différé, éventuellement en présence d'un tiers neutre qui pourrait être un psychologue.

Outre la très classique prise de notes, il peut être recouru à un enregistrement vidéo. L'observant a également à sa disposition une grille d'observation, qui vise l'expression verbale, la gestuelle, la pédagogie et les documents utilisés.

2. Dans le domaine de la justice administrative

176. Le Conseil d'État joue un rôle central, tant pour la partie budgétaire que pour la partie administrative⁴⁰¹. Le vice-président du Conseil d'État négocie directement le budget des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel avec le ministère des finances. Il négocie avec le ministère des finances la création du nombre d'emplois de magistrats et décide de leur affectation en fonction des besoins des juridictions. Le Conseil d'État décide aussi de la création de nouvelles juridictions administratives⁴⁰².

La gestion du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel relève du Vice-président du Conseil d'État et non du ministre de la justice. De plus, le Conseil d'État dispose d'une mission permanente d'inspection des juridictions administratives qui contrôle le bon fonctionnement des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Le budget et les moyens sont alloués au président de juridiction en contrepartie d'objectifs à atteindre, définis préalablement lors d'un dialogue de gestion⁴⁰³.

Il y a toujours eu une évaluation individuelle dans la justice administrative : les chefs de cour et de juridiction évaluent les magistrats de leur juridiction. Le changement récent vient de l'existence de primes à la productivité dont les critères d'attribution reposent sur une évaluation souvent contestée⁴⁰⁴. En effet, le président de la juridiction effectue l'évaluation et arrête la notation. Les contestations sont possibles ; toutefois, elles ne le sont que devant le juge administratif. La même ambiguïté se retrouve pour le contentieux des primes accordées aux magistrats⁴⁰⁵. Pour les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, la prime est fixée par le président de la juridiction ; elle a un taux modulable et peut aller de 0 à 20% du traitement « en fonction de l'importance et de la valeur des services rendus » ; la détermination du taux relève de la compétence de chaque chef de juridiction⁴⁰⁶.

⁴⁰¹ H. Pauliat, « Le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative », *RFAP* 2008/1, n° 125.

⁴⁰² *Ibidem*.

⁴⁰³ *Ibidem*.

⁴⁰⁴ V. notamment le décret n° 2000-981 du 6 octobre 2000 relatif au régime indemnitaire des membres du Conseil d'État ; Jean (J.-P.) et Pauliat (H.), « Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire », *D.*, 2005, JP, p. 2717 ; V. Arrêté du 28 septembre 2010 instituant un comité d'attribution de la prime de fonctions et de résultats au Conseil d'État (JO 29 sept. 2010) pris en application du décret n° 2009-1211 du 9 octobre 2009 relatif à la prime de fonctions et de résultats des chefs de service, des directeurs adjoints, des sous-directeurs, des experts de haut niveau et des directeurs de projet

⁴⁰⁵ H. Pauliat, « Le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative », *RFAP* 2008/1, n° 125.

⁴⁰⁶ *Ibidem*.

La cohérence est remarquable si l'on se reporte aux objectifs et indicateurs précités⁴⁰⁷. Les objectifs sont définis par le secrétaire général du Conseil d'État, en accord avec les présidents de juridiction et les primes reflètent la réalisation ou non des objectifs⁴⁰⁸. Il existe une part des primes qui reste variable, donc à la discrétion du président de la juridiction.

Cette situation soulève de nombreuses questions notamment au sein des organisations syndicales de magistrats, qui redoutent la rupture d'égalité, l'arbitraire et l'absence de transparence. Il semblait que, compte tenu de la formulation utilisée dans les textes, l'appréciation de la manière de servir de la personne ne renvoyait pas exclusivement à des données statistiques et quantitatives. Le critère de la participation au rayonnement de la juridiction a donc fait son apparition récemment⁴⁰⁹. Les nombreux contentieux liés à l'octroi de taux de primes variables ont relancé les débats : l'indépendance du magistrat judiciaire n'est-elle pas remise en cause lorsqu'une partie importante de son traitement peut dépendre de primes ?⁴¹⁰

B. Les caractéristiques des critères d'évaluation

177. Comme cela a été dit précédemment, l'activité des magistrats judiciaires français n'est pas évaluée individuellement, mais par chambre ou par cour. Ils ne reçoivent donc aucune lettre de mission et aucun objectif ne leur est fixé. Il existe cependant depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 un système de prime modulable qui représente 9% du traitement des magistrats. La détermination de son montant revient aux chefs de cours qui ont opté pour une modulation très modérée. Ils considèrent en effet, d'un bout de la chaîne, que les sortants d'école sont moins productifs et, de l'autre, que certains magistrats accomplissent un travail exceptionnel (affaires très difficiles, intérim, etc.).

Au sein de la justice administrative, il existe une autre particularité : l'existence de normes quantitatives fixées par les présidents de juridictions. En effet, dans certains tribunaux les magistrats sont tenus d'effectuer, par exemple, douze dossiers par quinzaine en matière de droit des étrangers (9 dans les autres domaines). Pour les rapporteurs publics, il faut multiplier le chiffre par le nombre de rapporteurs dont les dossiers sont inscrits au rôle (en principe 2). Si un magistrat n'effectue pas son chiffre, cela peut avoir des conséquences sur son évaluation.

II. La mise en œuvre des critères d'évaluation

178. L'évaluation de chaque magistrat est réalisée par son chef de juridiction. L'article 20 du décret du 7 janvier 1993 dispose que l'évaluation consiste en une note écrite par laquelle l'autorité hiérarchique décrit les activités du magistrat, porte sur celui-ci une appréciation d'ordre général, énonce les fonctions auxquelles il est apte et définit, le cas échéant, ses besoins de formation. L'évaluation comprend en réalité plusieurs aspects.

D'une part, la personne notée décrit ses activités, d'autre part, le chef de juridiction rédige une appréciation. A cette évaluation littérale s'ajoute une évaluation analytique qui consiste, pour chacune des vingt-huit rubriques d'un tableau, à qualifier les aptitudes du magistrat d'exceptionnelles, d'excellentes, de très bonnes, de satisfaisantes ou d'insuffisantes. Cette évaluation est indissociable de l'avancement des magistrats et de la gestion de leur carrière. Elle constitue aussi le principal élément dont dispose le CSM pour apprécier l'aptitude des magistrats aux fonctions auxquelles ils prétendent.

⁴⁰⁷ V. *supra*.

⁴⁰⁸ *Ibidem*.

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

⁴¹⁰ *Ibidem*.

C'est au premier président de la cour d'appel qu'il revient en définitive de signer l'évaluation sans qu'il soit tenu de suivre l'avis du président de juridiction qui a concrètement évalué le magistrat. En cas de désaccord, un recours est possible devant le premier président en ce qui concerne la notation ou devant la commission d'avancement.

Dans la justice administrative, la mise en œuvre des critères d'évaluation peut varier selon les pratiques décidées par le chef de juridiction mais de manière générale : « Le bilan d'activité de chaque magistrat au regard des objectifs assignés est apprécié par le chef de juridiction lors de l'entretien professionnel, dont il a déjà été question. L'entretien professionnel fait l'objet d'un compte rendu qui comprend, notamment, deux grandes rubriques concernant, d'une part, les objectifs et les résultats, d'autre part, l'évaluation des aptitudes et des compétences »⁴¹¹. En principe, le président de chambre établit une pré-évaluation des magistrats qui composent sa chambre. Il présente au magistrat et discute avec lui les appréciations portées qu'il transmet au président de juridiction en ayant tenu compte ou non des échanges concernés. Le magistrat est ensuite reçu par le président de juridiction. Au cours de l'entretien, « Sont rappelés les objectifs de l'année écoulée et sont indiqués les résultats ainsi que les objectifs de l'année à venir, avec, le cas échéant, la démarche envisagée et les moyens à prévoir pour faciliter la réalisation des objectifs [...] Les modalités d'appréciation des magistrats administratifs ont beaucoup évolué dans le temps, passant d'une notation chiffrée, un peu scolaire, sur un total de 20, à partir de quatre critères (connaissances professionnelles, culture générale, efficacité, sens du service public) à une formule beaucoup plus complète qui détaille les différentes qualités professionnelles et juridiques attendues d'un magistrat administratif. Quatre groupes d'aptitudes et de compétences donnent lieu aujourd'hui à une appréciation : - **Les aptitudes à l'exercice des fonctions juridictionnelles**, qui conduisent à apprécier l'étendue et la précision des connaissances, le sens de l'application du droit, la qualité de l'expression écrite et orale, le sens de la collégialité et la capacité de décider. - **Les aptitudes professionnelles générales**, c'est-à-dire, la compréhension du contexte de l'activité professionnelle, l'aptitude au changement, le respect de l'organisation collective du travail, l'autonomie et le sens de l'organisation. - **La manière de servir** : l'efficacité et la puissance de travail, le sens du service public, l'implication dans le fonctionnement général de la juridiction, les qualités relationnelles au sein et à l'extérieur de la juridiction, - **Les aptitudes à l'exercice des fonctions d'encadrement** : capacités d'écoute et d'animation, sens de l'organisation et de la gestion, capacités d'anticipation et de proposition, exercice de l'autorité, relations publiques. Les aptitudes et les compétences donnent lieu à une appréciation en fonction de **5 niveaux**, du niveau 1 où la marge de progression est la plus importante au niveau 5 où l'optimum est considéré comme atteint. Le chef de juridiction porte ensuite une appréciation littérale sur l'activité du magistrat, qui n'est plus assortie d'une note chiffrée, comme cela a été le cas longtemps. Il faut ajouter que le non-respect des objectifs peut être aussi sanctionné par la diminution du montant des primes versées »⁴¹².

Si l'évaluation de la justice est une réalité sans originalité en France, l'évaluation individuelle des magistrats est incontestablement une particularité française. Aucun pays européen ne connaît de mécanismes de cette nature ; si certains systèmes connaissent le système des primes, ils ne pratiquent en revanche pas la prime modulable ou au mérite⁴¹³. L'attribution de ces primes parvient difficilement à s'établir sur des critères à la fois

⁴¹¹ http://www.juradmin.eu/seminars/Dubrovnik2011/Paper_Giltard.pdf

⁴¹² *Ibidem.*

⁴¹³ *Ibidem.*

quantitatifs et qualitatifs. Par exemple, le critère du rayonnement de la justice administrative bien qu'évoqué paraît bien difficile à interpréter.

Chapitre 2

La contractualisation du système judiciaire

177. Il existe dans le système judiciaire français différents processus de contractualisation. Le cœur en est le règlement amiable des litiges. Il s'agit moins d'une catégorie juridique aux frontières nettes et précises qu'un état d'esprit qui pousse à la recherche d'une solution des litiges acceptée, voire négociée par les parties, directement ou non, plutôt qu'imposées par un juge institué par l'Etat. Mais le contrat est allé au-delà de cet objectif pour devenir un instrument de gestion des institutions juridictionnelles.

Section I. Contractualisation et gestion de l'institution judiciaire

I. Les contrats d'objectifs

A. Les contrats outils de politique publique au niveau central

178. Il existe dans le *système judiciaire* français des contrats d'objectifs qui sont conclus entre les juridictions et l'administration centrale du ministère de la Justice en vue d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses et des délais de la justice. Ces contrats datent des suites de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice⁴¹⁴. Ils ont, par exemple, pris la forme de contrats de résorption des stocks mis en place dès 2003 entre les juridictions et l'Etat : les juridictions se voient assigner un certain nombre d'objectifs précis, tant quantitatifs que qualitatifs, en vue de moderniser leur méthodes de travail et de réduire les délais de jugement en contrepartie de moyens supplémentaires, alloués pour une période de trois ans. Ainsi, en février 2011, le garde des Sceaux Michel Mercier a convoqué les chefs de cour des quatorze juridictions affichant les plus mauvaises performances, le plus souvent des tribunaux ancrés dans les grandes agglomérations comme Paris, Bobigny, Créteil, Évry ou Pontoise en Ile-de-France ou encore Marseille, Aix-en-Provence, Nantes et Lille. Ces juridictions vont ou ont passé avec le ministère de la Justice des « contrats d'objectifs », en échange de moyens supplémentaires afin de désengorger leurs services et d'accélérer le traitement des dossiers.

Il existe en outre en France des Maisons de Justice et du Droit et des Conseils départementaux du droit qui ont très peu d'équivalent dans les pays retenus pour la comparaison.

Au niveau de la *justice administrative*, la contractualisation a été pratiquée à partir de 2002 jusqu'en 2007 pour diminuer les délais de jugement des cours administratives d'appel. En effet, fin 2001, le délai moyen de jugement était d'un peu plus de 3 ans pour celles-ci. La décision a donc été prise de recourir aux contrats d'objectifs et de moyens. Un processus législatif a accompagné le développement de ces contrats. La loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 a ainsi créé pour la période 2003-2007 210 emplois de juges, un grand nombre d'emplois d'assistants de justice. Une 8^e cour administrative d'appel a été créée à Versailles. Afin de doubler le nombre des jugements des cours, celles-ci se sont engagées à effectuer un tri systématique des dossiers, à établir des lettres de mise en état, à alléger leurs visas... Les cours ont également proposé un échéancier, ce qui a engendré

⁴¹⁴ Voir aussi la circulaire du 23 décembre 2002 sur le programme d'action et de modernisation. BO n° 88 1^{er} octobre 31 déc. 2002.

des contrats détaillés⁴¹⁵. Ces contrats ont été symboliquement signés le 9 décembre 2002 au Conseil d'Etat. Ils ont pris fin en 2007.

Faute de loi de programmation, mais déterminé à maintenir le même élan, le secrétaire général du Conseil d'Etat s'est engagé en 2008 dans un « dialogue de gestion », intégrant cours et tribunaux. Désormais, tous les ans, au regard du rapport du président de juridiction, le secrétaire général arrête la répartition des moyens sur trois ans : dotation pour un an et orientation pour les deux autres⁴¹⁶. La juridiction doit établir un projet de juridiction (et non plus un contrat) : « C'est en prenant en compte ces objectifs et indicateurs définis au niveau national que chaque juridiction établit un projet portant également sur une période de trois ans, avec une actualisation chaque année. Chaque tribunal administratif, chaque cour administrative d'appel a établi pour la période triennale 2009-2011 **un projet de juridiction**, avec, compte tenu de sa situation et de ses moyens, des objectifs quantitatifs et qualitatifs. Ce projet de juridiction est établi à la suite d'une procédure en trois temps. **1 - La conférence de gestion.** Une concertation avec le secrétariat général du Conseil d'Etat, lors d'une **conférence de gestion** qui réunit à chaque fin d'année le président et le greffier en chef de chaque juridiction et le secrétaire général du Conseil d'Etat. Le débat porte sur les différents objectifs et sur les moyens (budget de fonctionnement de la juridiction ; effectifs de magistrats et d'agents de greffe). **2 - Une lettre d'orientation.** Après ce dialogue de gestion, qui se termine soit par un consensus, soit par un arbitrage du secrétaire général, ce dernier adresse à chaque chef de juridiction, **une lettre d'orientation** qui arrête, pour l'année concernée, les moyens budgétaires et en personnel et trace **le cadre des objectifs**, notamment quantitatifs. Sont en particulier indiqués dans cette lettre d'orientation les prévisions et objectifs en matière d'entrées, de sorties, de délai de jugement, de volume du stock. **3 - Un projet de juridiction.** **a) La définition concertée des objectifs de la juridiction.** Il appartient ensuite au chef de juridiction, après concertation avec les magistrats et les agents de greffe, de mettre en œuvre, dans **le projet de juridiction**, les objectifs de cette lettre d'orientation en définissant les objectifs de chaque formation de jugement et de chaque magistrat. **b) Les engagements individuels »**⁴¹⁷.

II. Les contrats de procédure

A. Le cas du procès judiciaire

1. Dans une instance en général

179. Les contrats de procédure relèvent de la pratique judiciaire : il s'agit de protocoles de procédure conclus entre les juridictions et les professions judiciaires, sortes de conventions collectives de procédure civile.

Quelques exemples de contrats de procédure

21 mai 1997 : signature d'un protocole d'accord entre la CA de Paris, le Greffe et les Bâtonniers du ressort en vue d'améliorer l'instruction des affaires prud'homales.

⁴¹⁵ J. Léger, « Mobilisation des ressources : contrats d'objectifs et de moyens », in M. Paillet (dir.), *La modernisation de la justice administrative en France*, Ed. Larcier, 2010.

⁴¹⁶ *Ibidem*.

⁴¹⁷ http://www.juradmin.eu/seminars/Dubrovnik2011/Paper_Giltard.pdf

15 novembre 2000 : signature d'un protocole d'accord entre la CA de Paris et ses avoués (première présidence et chambre des avoués) visant à rendre plus dynamique la procédure de mise en état et à éviter un certain nombre de dysfonctionnements.

6 mars 2001-2003 : plusieurs conventions entre le barreau de Paris et la CA de Paris Objectif : normaliser et harmoniser la pratique de la mise en état et généraliser le rapport à l'audience pour donner au débat toute sa pertinence.

4 mai 2006 : convention entre le TGI de Paris et l'Union des compagnies d'experts de la cour d'appel de Paris et l'Ordre des avocats au barreau de Paris

Objectif : proposer de bonnes pratiques dans la conduite des expertises. Touche aussi la procédure pénale.

3 juin 2008 : Protocole d'accord relatif à la procédure civile devant le TGI de Paris.

Ces contrats sont formalisés par un engagement écrit, mais semblent être dépourvus de force obligatoire en ce qu'ils ne s'imposent ni aux parties, ni au juge, même si, en pratique, il est difficile de ne pas les respecter.

2. Dans une instance en particulier : le cas de la justice civile

180. Les contrats de procédures conclus dans le cadre d'affaires individuelles relèvent, eux, du cadre normatif. Ces accords, qui ont une valeur juridique, sont de plusieurs types que l'on peut regrouper en deux catégories, sachant que pour les accords contractuels entre les parties, l'accord peut être écrit ou verbal, tant qu'il est certain.

1) Les accords possibles entre les parties quant à l'instance (rien ne doit aller contre l'ordre public – Art. 6 code civil). Certains de ces accords nécessitent l'accord du juge.

- Accords relatifs non seulement à l'introduction de l'instance (requête conjointe de l'article 57 CPC), mais aussi à son déroulement (par exemple, l'article 435 CPC prévoit que les parties peuvent demander au juge, qui n'est pas tenu, que les débats aient lieu en chambre du conseil plutôt qu'en public.

- Accords relatifs au déroulement de l'instance : l'article 764 alinéa 3 CPC donne ainsi la faculté au juge de fixer un calendrier de procédure. A ce sujet, on notera que si les calendriers de procédure étaient jusqu'à présent d'application restreinte aux TGI, le décret n° 2010-1165 du 1^{er} octobre 2010 portant sur la conciliation et la procédure orale en matière civile, commerciale et sociale en a prévu un succédané devant les juridictions civiles d'exception (art. 446-2 CPC).

2) Les accords procéduraux entre les seules parties produisant un effet à l'égard du juge, qui traduisent une liberté des parties.

- Accords relatifs à la compétence du juge : ils sont possibles avant même la naissance d'un litige (clauses attributives de compétence). Les parties jouissent d'une grande liberté dans la prévision de la compétence territoriale du juge. Leur liberté est plus limitée pour ce qui est de la compétence matérielle.

- Les parties peuvent aussi décider de suspendre leur litige de manière conventionnelle le temps de rechercher une solution amiable : radiation convention (appelée retrait du rôle).

- Accord relatifs à l'office du juge : le principe est que le juge doit trancher le litige et le faire conformément au droit. Mais il existe des possibilités d'aménagement conventionnel de son office (art. 12 al. 3 et 4 CPC : accords de droit applicable, pactes d'amiable composition). Ces possibilités sont cependant actuellement peu utilisées en raison de la sévérité des conditions auxquelles la loi subordonne ces accords.

B. Le cas du procès administratif

181. La justice administrative expérimente actuellement les calendriers de procédure/ calendriers prévisionnels dans certaines juridictions sur la base du rapport rendu par le comité présidé par Serge Daël, *Calendrier prévisionnel de l'instruction, mise en état des dossiers, clôture de l'instruction*. Il convient de préciser qu'il ne s'agit pas de contractualisation, de contrat de procédure, car les parties se voient imposer la procédure. Ces expérimentations des calendriers prévisionnels d'entrée et de sortie sont en revanche volontaires de la part des juridictions pilotes. De plus, elles pourraient ouvrir la voie à une forme de *case management* à la française.

Certaines affaires peuvent être traitées soit en calendrier d'entrées, soit en calendrier de sortie.

Concernant le calendrier d'entrée, dès l'enregistrement de la requête, on décide du temps qu'il faudra à la chambre pour juger l'affaire (maximum 12 mois). L'expérimentation ne concerne que les nouvelles affaires entrantes et non le stock des juridictions. Au tribunal administratif de Toulon, par exemple, ne font l'objet de l'expérimentation que certains litiges : les contraventions de grande voirie, les dommages de travaux publics, la responsabilité autre que contractuelle, les litiges individuels de fonction publique (perte d'emplois ou de rémunération importante). Le choix des affaires s'effectue en fonction de l'intérêt des requérants (rémunération...), mais aussi de la possibilité matérielle de trancher la solution alors que l'administration n'aura pas répondu. L'acquiescement aux faits a ainsi été réactivé. L'ordonnance de clôture d'instruction est immédiatement signée. Le rapporteur est alors chargé de s'occuper de l'audience.

Le calendrier de sortie s'applique aux affaires qui ont déjà été mises en demeure. Elles sont sélectionnées au regard du stock.

L'avantage de ces calendriers prévisionnels est dans la prévisibilité pour les parties et pour les magistrats, impliquant que ces derniers ne recevront pas de mémoires au dernier moment, ce qui allège leur charge de travail.

Section II. Contractualisation et gestion de la décision judiciaire

I. La contractualisation de la solution du litige en matière civile⁴¹⁸

A. L'objet de la contractualisation

182. En dehors du jugement prononcé par le juge (en droit ou en amiable composition), il existe dans la justice civile d'autres modes de solution du litige, de nature contractuelle, envisageables au début ou au cours d'un procès. Il s'agit principalement de la conciliation judiciaire et de la médiation judiciaire. Ces deux modes de règlement des litiges permettent de parvenir à une transaction dont le régime est balisé par la loi et la jurisprudence.

L'idée de la conciliation réside dans l'accord par lequel deux personnes en litige mettent fin à celui-ci, la solution du différend résultant non d'une décision de justice, mais de l'accord des parties elles-mêmes. La médiation est une sorte de conciliation faisant intervenir un tiers, qui doit normalement se contenter de rapprocher les parties, mais qui peut, dans certains cas, aller jusqu'à leur proposer un projet de solution. Le tiers propose, les parties

⁴¹⁸ La contractualisation de la solution du litige au moyen d'une transaction extrajudiciaire, d'une convention participative, ou d'une convention d'arbitrage n'entre pas en tant que telle dans le champ de l'étude. Seules sont prises en considération ici les hypothèses dans lesquelles le litige fait l'objet en cours d'instance et en présence du juge d'une solution amiable entre les parties.

disposent. A la différence de l'arbitre, le médiateur n'a pas le pouvoir d'imposer une solution aux parties.

B. L'évaluation de la contractualisation

1. L'évaluation des raisons de la contractualisation

183. Il existe en France une politique délibérée de contractualisation dont les raisons varient en fonction des modes de contractualisation, mais qui ont en tout état de cause un lien avec l'analyse économique du droit.

Pour la contractualisation perçue au sens d'un outil de gestion de l'instance, les objectifs sont différents selon les acteurs impliqués. Ainsi, quand les juridictions et l'Etat sont impliqués, l'objectif poursuivi est celui d'une réduction des coûts et d'une justice plus efficace. Quand la contractualisation s'applique à un groupe de professionnels et à une juridiction, c'est uniquement la recherche d'une plus grande efficacité de la justice qui est poursuivie. En ce qui concerne la contractualisation des litiges, l'objectif poursuivi est très différent, il s'agit pour les justiciables de se réapproprier leur litige et de trouver une alternative au droit.

2. L'évaluation de la mesure de la contractualisation

184. Globalement, la France est plutôt en avance par rapport à l'évolution européenne en matière de contractualisation. Elle ne met donc pas en place une politique européenne, mais, là où l'Europe progresse plus vite, la France ajuste ses positions, ce qu'atteste, par exemple, l'adoption de l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.

De manière générale, les juridictions comme la doctrine sont plutôt favorables au mouvement de contractualisation. On peut parler de *favor accordandum*. La Cour de cassation française se fait ainsi l'écho de la contractualisation dans sa jurisprudence, comme en témoigne, par exemple, la décision d'assemblée plénière du 24 novembre 1989⁴¹⁹ sur le sort de la demande conjointe de renvoi à une audience ultérieure qui s'est également prononcée sur la suspension.

Quant à la doctrine, elle est plutôt favorable à la contractualisation, mais sans pour autant ne pas être lucide. Si elle considère que des modes alternatifs comme la conciliation et la médiation ont pour eux la rapidité et la souplesse, elle est consciente qu'ils n'ont pas que des avantages. Il n'est en effet pas évident que ces solutions soient plus démocratiques que les solutions juridictionnelles. Elles présentent également un problème du coût qui peut conduire à un retour vers la solution judiciaire des litiges. Enfin, la solution amiable des litiges n'est pas forcément plus juste que la solution judiciaire (il n'y a pas forcément égalité entre les parties, que ce soit du point de vue de leurs compétences techniques ou de leur puissance économique).

La question centrale semble finalement être celle du respect des droits fondamentaux des parties. De ce côté, celles-ci bénéficient d'une protection tenant à la procéduralisation de ces procédures par les parties et à son contrôle par le juge, ce qui est de nature à purger ou à prévenir les risques.

⁴¹⁹ Assemblée plénière, 24 novembre 1989, n° 88-18188.

Il est également possible d'évaluer *grosso modo* l'emploi de la contractualisation dans la justice civile grâce aux statistiques judiciaires disponibles sur le site du ministère de la Justice. Elles permettent de connaître les chiffres pour les conciliations, les médiations, les transactions, requêtes conjointes, retraits du rôle, etc., mais ne donnent en revanche aucune information sur les calendriers de procédure, pactes d'amiable composition ou accords de droit applicable. Si une évaluation quantitative existe donc, aucune évaluation qualitative ne semble avoir été réalisée ce qui supposerait que l'on aille rechercher le sort des accords issus des transactions, conciliations, médiations, etc.

II. La contractualisation dans le procès pénal

La contractualisation dans le procès pénal participe de la mise en place d'une justice plus consensuelle. Elle poursuit de nombreux objectifs : désencombrement des juridictions répressives, réduction du nombre de classements sans suite « secs », humanisation de la justice pour des faits estimés peu graves, solutions estimées plus resocialisantes.

A. La contractualisation dans le choix de la procédure

1. Le fonctionnement général du système

185. Le procureur est l'acteur central de la contractualisation dans le système judiciaire français. Outre, les voies de poursuite classique, il peut choisir le classement sous condition, le rappel à la loi, la réparation du dommage, la médiation pénale, la composition pénale ou la comparution sur reconnaissance de culpabilité.

Certaines de ces alternatives peuvent nécessiter l'accord du prévenu ou de la victime, par exemple la médiation. Elles peuvent aussi s'accompagner d'un ou de plusieurs avantages pour l'auteur de l'infraction, comme une peine amoindrie pour la CRPC, une réponse pénale autre qu'une peine, avec le risque en cas de refus, de véritables peines prononcées devant une juridiction après engagement des poursuites (lorsque la mesure envisagée est une alternative aux poursuites).

Tableau n° 1 : Evolution de la répartition de l'utilisation des alternatives aux poursuites par les parquets entre 2000 et 2005

Données calculées à partir des informations disponibles dans les Annuaire statistiques du ministère de la Justice, éd. 2006, 2007 et 2008, consultés le 30 décembre 2009 sur www.justice.gouv.fr.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total de procédures alternatives ⁴²⁰	196 406	212 865	229 702	263 813	311 506	328 950	358 582
Médiations <i>Part dans les alternatives aux poursuites</i>	33 391 17%	33 486 15,7%	33 700 14,7%	34 060 12,9%	34 866 11,2%	31 859 9,7%	28 619 8%
Injonctions thérapeutiques <i>Part dans les alternatives aux poursuites</i>	3 606 1,8%	4 038 1,9%	4 068 1,8%	4 874 1,8%	5 464 1,7%	5 227 1,6%	5189 1,4%
Orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle <i>Part dans les alternatives aux poursuites</i>	5 291 2,7%	7 497 3,5%	7 332 3,2%	9 708 3,7%	11 269 3,6%	11 847 3,6%	13 076 3,6%

⁴²⁰ Les statistiques pour 2004 et 2005 font également figurer, parmi les procédures alternatives, les « réparations par un mineur » et les « autres poursuites ou sanctions de nature non pénale ». Par souci de comparaison, ces deux catégories n'ont pas été prises en compte dans ce tableau.

<i>poursuites</i>							
Plaignant désintéressé, régularisations <i>Part dans les alternatives aux poursuites</i>	37 424 19%	38 823 18,2%	40 010 17,4%	44 341 16,8%	53 356 17,1%	58 615 17,8%	20 383 5,68%
Rappels à la loi, avertissements <i>Part dans les alternatives aux poursuites</i>	116 694 59,4%	129 021 60,6%	144 592 62,9%	170 830 64,7%	206 551 66,3%	221 402 67,3%	240 209 67%

2. Le cas des pratiques contractuelles appliquées dans les contentieux de masse

186. En droit français, dans le traitement du contentieux de masse, certaines voies procédurales relevant de procédures simplifiées sont clairement privilégiées. Tout en pérennisant l'amende forfaitaire qui datait de 1926, la loi n° 72-5 du 3 janvier 1972 tendant à simplifier la procédure applicable en matière de contraventions, créa l'ordonnance pénale, ou jugement simplifié par défaut. Ces procédures, créés afin de s'appliquer à un contentieux restreint, principalement le contentieux routier, ont connu depuis un élargissement important de leur champ d'application.

L'*ordonnance pénale* est une procédure entièrement écrite permettant au juge, saisi par le procureur de la République après une phase policière réduite en raison de l'absence de contestation, de statuer sans débat préalable et contradictoire. Cette procédure se concentre sur la transmission du dossier par le ministère public⁴²¹ qui, dès son choix fait, y joint ses réquisitions à l'attention de la juridiction de jugement. Sauf si le juge du siège saisi estime un débat contradictoire nécessaire, il statue alors non contradictoirement sur l'affaire qui lui est soumise et rend une décision, soit de condamnation à l'amende, soit de relaxe, qu'il n'est pas tenu de motiver. Cette décision a valeur de jugement par défaut pouvant donc faire l'objet d'une opposition de la part du procureur de la République comme du contrevenant. Cette procédure, qui offre la possibilité de rendre « *une justice souple, rapide et peu coûteuse* »⁴²² en évitant la comparution du prévenu, supprime subséquemment toute idée d'avant-procès au sens plein et entier du terme en ce qu'elle se limite à l'enquête de flagrance ou à l'enquête préliminaire faite par la police dont l'action se réduit souvent à entendre le prévenu.

L'*amende forfaitaire*, quant à elle, est une amende de police dont le montant est fixé à l'avance selon la nature de l'infraction et qui est payée entre les mains de l'agent verbalisateur ou au moyen d'un timbre-amende, le paiement éteignant l'action publique.

B. La contractualisation dans le choix et dans l'application de la peine

1. La contractualisation dans le choix de la peine

187. Certaines peines nécessitent en droit français le consentement de l'auteur de l'infraction pour pouvoir être prononcées. C'est le cas, notamment, du travail d'intérêt général qui ne peut être prononcé qu'en l'absence de refus du condamné (Art. 131-8 CP) ou du placement sous surveillance électronique qui ne peut être décidé qu'après avoir recueilli le consentement du condamné (Art. 723-7 CPP). Par ailleurs, en matière d'infractions sexuelles, le suivi socio-judiciaire avec injonction de soin ne permet pas qu'un traitement soit entrepris sans le consentement de l'intéressé, même si en cas de refus une peine d'emprisonnement

⁴²¹ Il s'agira, en principe, du commissaire de police pour les contraventions des quatre premières classes.

⁴²² R. Bruyneel, *Rapport n° 255 sur le projet de loi tendant à simplifier la procédure applicable en matière de contravention*, Sénat, 25 mai 1971, p. 10.

dont le maximum est prononcé par la juridiction peut être mise à exécution (Art. 131-36-4 CP). En revanche, la peine dans son *quantum* ne peut être négociée.

Dans certains domaines, comme dans le cas du recouvrement des amendes, des mesures sont prises afin que la mise à exécution de la peine prononcée soit effective et facilitée. Il est ainsi prévu une remise de 20%, plafonnée à 1500 euros, pour le paiement volontaire de l'amende dans le délai d'un mois à compter du prononcé de la décision. Le condamné doit en être informé par le juge au moment où il rend sa décision (art. 707-3 CPP).

2. La contractualisation dans l'application de la peine

a. Fonctionnement général du système

188. C'est un service particulier, le bureau de l'exécution des peines (BEX), qui met en œuvre les peines prononcées. Le principe est que, en dehors d'une exécution provisoire décidée par le juge, les décisions pénales ne peuvent être exécutées que lorsqu'elles sont devenues définitives, c'est-à-dire lorsque les délais d'opposition ou de recours sont expirés. Ces délais sont en général de dix jours après le prononcé. On notera qu'il n'existe en France aucun cas où l'application d'une peine peut être négociée.

Si des évaluations du taux d'exécution de peines (amende, peine d'emprisonnement, autre) sont réalisées annuellement afin de mesurer le taux de mise à exécution et le délai moyen de mise à exécution, l'efficacité des BEX n'a, elle, jamais été évaluée, même si une proposition avait été faite dans ce sens en 2007⁴²³.

b. La mise en œuvre

189. Les modalités d'exécution d'une peine requièrent dans certains cas le consentement du condamné.

C'est le cas du travail d'intérêt général dont la première condition est l'accord du condamné. L'article 131-8 du code pénal précise à cet égard qu'il ne peut lui être imposé s'il le refuse. L'article 131-8 ajoute une autre condition : le condamné doit être présent à l'audience. Il n'est donc pas possible de recueillir l'accord du condamné en dehors de l'audience de jugement ou par l'intermédiaire de son avocat. Le président de la juridiction doit, avant le prononcé du jugement, informer le prévenu de son droit de refuser. Il en est de même pour le sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ; et dans les mêmes conditions que précédemment et pour le suivi socio-judiciaire, l'une des conditions propres à l'injonction de soins tenant au fait qu'il n'est pas possible d'imposer un traitement médical ou psychiatrique à quiconque sans son assentiment.

Lorsque c'est la juridiction répressive qui a prononcé l'injonction de soins, le président doit avertir le condamné après le prononcé du jugement que, dans le cadre du suivi socio-judiciaire, il aura à suivre un traitement, mais que celui-ci ne pourra être entrepris sans son consentement. Il a l'obligation d'ajouter que si le condamné refuse les soins qui lui sont proposés, l'emprisonnement prononcé pourrait être mis à exécution (Art. 131-36-4, al. 2 CP).

Dans le cas du placement sous surveillance électronique, le consentement doit être donné en présence du conseil de l'intéressé, s'il l'a demandé (Art. D. 147-16 CPP), et la

⁴²³ E. Blanc, J.-L. Warsmann, Rapport d'information n° 505, *L'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures*, Assemblée nationale, 13 décembre 2007.

requête s'accompagne du consentement, le cas échéant, du maître des lieux (Art. 723-7 alinéa 2, R. 57-14 et D. 147-16, al. 4 CPP). L'article D. 147-15 du code de procédure pénale dispose que le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation doit faire réaliser par ce service l'audition préalable du condamné, afin de recueillir son consentement à propos de l'aménagement de peine envisagé.

Le fait que la peine ait été acceptée par le condamné au moment du jugement, dans le cas d'un travail d'intérêt général par exemple, n'entame en rien les pouvoirs du JAP qui peut toujours modifier les modalités d'exécution. Mais il ne s'agit pas alors de négociation, ou de contractualisation, le JAP pouvant en décider d'office. La seule vraie acceptation requise au stade de l'exécution de la peine est la libération conditionnelle qui, par définition, n'a aucun lien avec les peines pour lesquelles, au moment du prononcé, l'accord du condamné est requis, puisque ce ne sont jamais des peines privatives de liberté.

Le procureur de la République, qui fait exécuter la peine, peut bénéficier d'une certaine marge de manœuvre au travers des procédures simplifiées d'aménagement de peine. Le JAP, qui suit l'exécution de la peine, dispose, lui aussi, d'une marge. Il peut ou modifier les modalités d'exécution (par exemple changer les obligations ou interdictions assortissant un sursis avec mise à l'épreuve) ou, et là son pouvoir est beaucoup plus important, totalement changer la peine prononcée (par exemple transformer une peine d'emprisonnement ferme prononcée par une peine de jour-amende).

C. Autres contractualisations spécifiques à la procédure pénale

190. Mis à part les éventuelles négociations sur le choix de la procédure, sur le choix de la peine ou sur l'application de la peine, la loi française prévoit la possibilité d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). C'est un mode de poursuite des infractions à la loi pénale, issue de la loi du 9 mars 2004 insérée aux articles 495-7 à 495-16 du Code de procédure pénale. Le Parquet se voit attribuer des pouvoirs importants, dépassant ses fonctions traditionnelles.

La procédure suppose l'aveu de la personne avant l'entretien avec le procureur qui décide de la procédure et peut refuser de mettre en œuvre cette procédure sans avoir à en informer l'avocat. S'il l'accepte, il convoque le prévenu, son avocat et le cas échéant la victime. La déclaration de reconnaissance des faits se faisant en présence de l'avocat. La CRPC concerne les délits punis à titre principal d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans (article 495-7 CPP). La procédure est exclue pour les mineurs, les homicides involontaires, les délits de presse, les délits politiques, comme c'est le cas pour les alternatives aux poursuites.

Le procureur émet une proposition consistant à exécuter une ou plusieurs peines complémentaires ou principale. La personne dispose d'un délai de 10 jours pour faire connaître sa décision sur cette proposition. Si la personne demande à bénéficier de ce délai, il existe deux possibilités : soit un placement sous contrôle judiciaire, soit un placement en détention provisoire (à condition que l'une des peines proposées soit supérieure ou égale à deux ans d'emprisonnement ferme). La proposition peut consister soit en une peine d'emprisonnement dont la durée ne peut être supérieure à un an ni excéder la moitié de la peine d'emprisonnement encourue ; soit en une peine d'amende dont le montant ne peut être supérieur à celui de l'amende encourue.

Si la proposition est acceptée par la personne (en présence d'un avocat), la personne est présentée devant le président du TGI. Le juge a une fonction de contrôle. En cas d'homologation, l'ordonnance est lue en audience publique. La présence du procureur n'est

pas obligatoire. Si elle est identifiée, la victime est informée sans délai de cette procédure. Elle peut comparaître et demander réparation de son préjudice. Si elle n'a pu exercer ses droits, elle pourra citer la personne devant le tribunal correctionnel qui ne statuera que sur les intérêts civils. L'homologation prend la forme d'une ordonnance motivée. L'ordonnance a les effets d'un jugement : il est exécutoire immédiatement. La Ministère public, le condamné ou la partie civile peuvent faire appel de cette ordonnance.

Si le mis en cause refuse la proposition de peine ou que le juge du siège n'homologue pas la peine, il y a renvoi devant le tribunal correctionnel. Il ne pourra être fait état devant cette juridiction des déclarations faites ou des documents remis au cours de la procédure.

III. La contractualisation dans le procès administratif

191. En ce qui concerne les litiges administratifs, les parties ne peuvent négocier ni la procédure suivie, ni la solution du litige. En revanche, elles peuvent se désister après avoir trouvé un accord que celui-ci soit le résultat d'une conciliation, d'une médiation ou d'un arbitrage.

La conciliation est d'ailleurs une fonction qui a été attribuée en 1986 aux tribunaux administratifs français. Néanmoins, en pratique, les juges n'utilisent que très rarement ce mécanisme⁴²⁴. On peut se demander d'ailleurs s'il n'y a pas un lien entre ce désintéressement du juge pour ce procédé et le fait que le Conseil d'Etat vient de déléguer un pouvoir de conciliation aux experts dans un arrêt récent⁴²⁵.

En effet, il y a un renouvellement important des pouvoirs de l'expert désigné par le juge administratif (référé-expertise). « Le Conseil d'Etat a accepté, dans sa formation solennelle de Section, de confier à un expert le soin de déterminer le montant et l'objet des dépenses exposées par un département au profit des collèges publics, afin de clarifier les modalités de calcul du forfait d'externat dû aux établissements privés d'enseignement sous contrat d'association, mais il a surtout accepté de lui confier également le soin de concilier les parties⁴²⁶. Les commentateurs de la décision expliquent que cette décision est liée à des raisons pratiques simples : ne pas vider de son intérêt le référé-expertise et ne pas saisir le juge au principal⁴²⁷. Il s'agit de régler le litige. Le plus étonnant c'est que c'est le Conseil qui a " *de sa propre initiative, confié à l'expert à désigner le soin, si faire se peut, de concilier les parties* " ⁴²⁸. C'est un revirement de jurisprudence par rapport à une décision de 1979⁴²⁹ mais qui en fait consacre une pratique. Comme l'expliquait René Chapus : « *on constate que la connaissance exacte qu'une expertise, notamment, peut donner [des faits litigieux aux parties] a souvent pour effet de les inciter à la conciliation* » ⁴³⁰. L'expert a donc plus qu'un simple rôle d'établissement des faits dans ce cas. Ceci peut étonner car en matière civile, l'article 240 CPC interdit au juge judiciaire de confier à un expert une mission de conciliation. Cette interdiction s'inscrit toutefois dans un contexte différent. La conciliation chez le juge judiciaire est étroitement liée à la fonction de juger. Chez le juge administratif, seuls les tribunaux administratifs exercent une mission de conciliation prévue par l'art. L. 211-4 C.J.A.

⁴²⁴ J.-M. Le Gars, « La conciliation par le juge administratif », *AJDA* 2008, p. 1468. Sur l'entrée en vigueur du système, voir *supra* la présentation du système judiciaire français

⁴²⁵ C.E., Sect., 11 février 2005, *Organisme de gestion du Cours du Sacré-Cœur*, *AJDA* 2005, p. 652.

⁴²⁶ C. Landais et F. Lenica, « Le renouvellement des pouvoirs de l'expert désigné par le juge administratif », note sous C.E., Sect., 11 février 2005, *Organisme de gestion du Cours du Sacré-Cœur*, chron., *AJDA* 2005, p. 652.

⁴²⁷ C. Landais et F. Lenica, *op. cit.*

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ CE, 12 octobre 1979, *Secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications c/ Mme Devillers*, Lebon p. 375.

⁴³⁰ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 11^e éd., n°1643.

mais cette possibilité n'a été que très peu utilisée⁴³¹. L'interdiction fut une réaction à un recours excessif à l'expert-conciliateur qui allongeait dangereusement les procédures⁴³². Ce qui est particulièrement étonnant, c'est que le juge qui confie cette mission pourra la confier sans demande préalable des parties : "*s'agissant des modalités pratiques et à défaut de dispositions du code de justice administrative spécifiques à l'expertise ordonnée en référé (sauf en ce qui concerne la rémunération de l'expert, prévue par l'article R. 621-13), la décision commentée a retenu les mêmes modalités que pour l'expertise ordonnée dans le cadre des pouvoirs d'instruction du juge saisi de la requête au principal*"⁴³³. Ainsi, la reconnaissance de l'utilité de la mesure d'expertise par la justice administrative va loin, au-delà même de la fonction de juger ».

Le Conseil d'Etat permet ainsi aux magistrats administratifs de déléguer ce pouvoir de concilier. Il semblerait que la médiation pour un juge administratif de première instance soit perçue comme chronophage⁴³⁴, ce qui pourrait expliquer qu'une délégation ait été décidée.

De plus, en France, il semblerait, du côté des juges administratifs, que la préférence soit accordée au développement du recours administratif préalable et obligatoire, plutôt qu'à la conciliation ou à la médiation proposée par le juge⁴³⁵.

Si la contractualisation se développe nettement comme méthode nouvelle d'administration de la justice au sein du système judiciaire et des juridictions judiciaires, du côté de la justice administrative, on la retrouve dans les relations internes au système plutôt qu'entre la justice et les justiciables.

⁴³¹ C. Landais et F. Lenica, *op. cit.*, p. 654.

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ *Ibid.*

⁴³⁴ M. Heers, « La conciliation par le juge administratif et ses déboires », GP 1996, p. 478.

⁴³⁵ Conseil d'Etat, Rapport d'étude sur les *recours administratifs préalables obligatoires*, 29 mai 2008.

Chapitre 3

Les nouvelles technologies dans la justice⁴³⁶

Depuis le 1er janvier 2008, la première phase du plan de dématérialisation des procédures juridictionnelles est engagée grâce, notamment, à l'équipement de tous les TGI en matériel de numérisation. Globalement, l'utilisation des outils liés aux nouvelles technologies couvre trois axes : les systèmes de gestion de dossiers (surtout utilisés dans les juridictions), les bases de données et les logiciels d'aide à l'enquête (surtout utilisés par la police et la gendarmerie).

Préalablement à toute analyse, il convient de noter deux spécificités du système judiciaire français : d'une part, la justice civile est plus avancée que la justice pénale dans ce domaine ; d'autre part, la Cour de cassation représente le modèle plus avancé d'emploi des nouvelles technologies dans la justice judiciaire. Du côté des juridictions administratives, la spécificité vient de la méthode de mise en œuvre de la dématérialisation juridictionnelle : l'expérimentation.

Section I. Présentation de l'informatisation

A. Les raisons de l'informatisation

192. Les raisons de l'informatisation de la justice française sont nombreuses : élaboration de statistiques (notamment pour Cassiopée qui permet au ministère de la Justice d'être informé sous forme de statistiques, mais pas de consulter des informations personnelles), constitution de banques de données de jurisprudence (surtout devant la Cour de cassation), assurer la gestion et la conservation des données, aider à la gestion des cours et des tribunaux, gain d'argent, réduction des déplacements et transfèrement de détenus.

Par ailleurs, lors de la signature de la convention sur la communication électronique le 28 septembre 2007, la Chancellerie et le Conseil national des barreaux ont rappelé leur volonté commune de poursuivre le développement des échanges par voie électronique et la dématérialisation des procédures dans l'objectif d'apporter à l'ensemble des acteurs de cette communication un gain de temps, une diminution des déplacements, une accélération de la transmission des informations, et une meilleure gestion des affaires au bénéfice du justiciable.

En outre, le rapport rendu par la mission d'audit en novembre 2006⁴³⁷ précisait clairement les avantages attendus d'une telle réforme. D'un point de vue « quantitatif » tout d'abord, la mission espérait ainsi attribuer certains dysfonctionnements de la chaîne pénale et éviter un stockage des dossiers dans les locaux des services judiciaires. Une estimation financière des impacts de la dématérialisation a ensuite été réalisée décrivant les processus et les activités de la chaîne pénale ainsi que les ressources corollairement utilisées pour réaliser les différentes activités. Lors de ce rapport de 2007, l'espoir était que la dématérialisation permettrait une diminution des ressources en termes de personnels, de papier, d'envois postaux et d'espace. Une contrepartie négative est bien sûr intégrée aux estimations financières en fonction de la hausse des dépenses en termes de matériel informatique, d'applications informatiques ou encore d'électricité, mais le rapport estime cependant que, tous ces éléments pris en compte, l'impact économique devrait à long terme être positif sur la chaîne pénale.

⁴³⁶ Cette partie comprend de nombreuses informations tirées du mémoire de Master 2 de Sophie Sontag, *La dématérialisation des procédures pénales*, Poitiers, 2009.

⁴³⁷ Mission d'audit de modernisation, *Rapport sur la dématérialisation de la chaîne pénale*, novembre 2006.

Une note du 15 octobre 2008⁴³⁸ prévoyait la mise en place d'indicateurs de suivi afin d'évaluer le nombre de dossiers numérisés au sein d'un service, ainsi que le nombre global de dossiers numérisés par juridiction. Les objectifs fixés n'ont pas été atteints de manière globale. Les résultats dépendent des juridictions et, autrement dit, des personnes pour les mettre en place, de la taille des tribunaux, des problèmes de moyens, etc.

Pour la Cour de cassation, le porteur de projet était le premier président Guy Canivet qui avait un projet d'ensemble pour la Cour, sans indicateurs précis mais avec la volonté de résorber les stocks, ce qui était sans doute l'objectif premier, l'indicateur étant alors le nombre d'affaires traitées par rapport au nombre d'affaires entrantes, sans que cela ne soit posé par écrit. Depuis la mise en place de la dématérialisation au sein de la Cour de cassation, les stocks ont eu tendance à se résorber, mais les chiffres rendus le 7 janvier 2011 témoignent d'une augmentation du stock pour 2010. Les raisons n'en sont pas encore connues. On peut penser que le traitement des quelques 600 QPC déposées a pris le pas sur le traitement du contentieux traditionnel puisque les moyens sont restés constants.

Suite à un entretien à la Direction des Systèmes d'Information, il résulte que la dématérialisation pour la justice administrative prend surtout la forme de la dématérialisation du travail juridictionnel comme de la communication avec les parties. L'importance de la dématérialisation a été mise en relief pour la justice administrative dès 2003, avec la présentation du rapport de Thierry Somma. Dans son rapport sur la mise en œuvre des téléprocédures devant la juridiction administrative, T. Somma affirmait : « Après l'informatisation de la gestion des dossiers, de la recherche documentaire et de l'aide à la rédaction des décisions, la dématérialisation de l'échange et de l'archivage des documents eux-mêmes constitue une nouvelle étape, logique et essentielle, de la modernisation de la juridiction administrative »⁴³⁹.

Dans la justice administrative, la visioconférence est perçue comme améliorant sans nul doute l'efficacité de la procédure, ainsi que le démontre son application dans les tribunaux administratifs d'outre-mer⁴⁴⁰. Des extensions sont à l'étude.

B. Modalités de l'informatisation

1. Acteurs

193. De manière globale, le système mis en place afin de faciliter le travail des acteurs consiste, pour les magistrats, dans le Réseau Privé Virtuel Justice (RPVJ) avec des applications pour les différents acteurs judiciaires. Pour les avocats, la communication avec

⁴³⁸ Note du secrétaire général du ministère de la justice, relative au « Plan de numérisation des procédures pénales (NPP)- Indicateurs de suivi », 15 octobre 2008.

⁴³⁹ T. Somma, *Mettre en œuvre les téléprocédures devant la juridiction administrative*, novembre 2003, p. 37, http://www.conseil-etat.fr/ce/rapport/teleproced_ja_nov03.pdf

⁴⁴⁰ O. Yeznikian, *Tribunal administratif, Rép. Cont. Adm.*, Janvier 2006, n° 60-63 : « Les distances qui séparent les tribunaux administratifs ayant des membres communs peuvent faire obstacle à la venue rapide des magistrats sur le lieu des audiences, particulièrement à Mamoudzou, à Saint-Pierre et à Mata-Utu, où aucun magistrat ne réside en permanence, soit que la fréquence des liaisons existantes impose des délais, soit que le déplacement, eu égard au temps de transport, soit incompatible avec la tenue des audiences déjà programmées dans un autre tribunal administratif dont les magistrats sont également membres. Ces contraintes matérielles peuvent ainsi faire obstacle au respect de délais fixés par la loi, notamment en matière de référé-liberté ou en matière électorale, ou bien encore au respect de l'urgence qui s'attache, dans un souci de bonne administration de la justice, au règlement de certaines affaires, compte tenu de la nature particulière du litige ». V. art. L. 781-1 et art. R. 781-1 et s. CJA.

les juges et les greffes se fait par le biais du Réseau Privé Virtuel Avocat (RPVA) et la mise en place de l'*e-barreau*. La mise en place de l'*e-barreau* nécessite la signature d'une convention locale avec la juridiction et, uniquement pour le barreau, la signature d'une convention de certification.

Comme cela avait été indiqué précédemment, une convention avait été signée le 28 septembre 2007 par le Ministre de la Justice et le président du Conseil National des Barreaux sur la communication électronique entre les TGI et les avocats, qui définit une connexion unique du réseau avocat au réseau justice. Elle entérine les modalités de la mise en état électronique et de sa mise en œuvre dans le cadre de conventions locales. Concrètement, elle a permis le développement de la communication électronique dans la quasi totalité des tribunaux de grande instance. La Chancellerie et le Conseil national des barreaux ont signé le 16 juin 2010 le renouvellement de la convention cadre nationale qui organise l'usage des nouvelles technologies dans le débat judiciaire entre les juridictions et les avocats, tant en matière civile que pénale. Ce renouvellement a été notamment justifié par la suppression des avoués à la cour d'appel et par la réforme de la procédure d'appel.

Cependant, pour la matière pénale, la mise en œuvre complète de la convention nécessite encore le développement des échanges électroniques avec l'ensemble des services d'enquête. Dans ce sens, il existe des protocoles entre gendarmerie et juridictions, mais, tout étant sectorisé, ces accords nécessitent toujours un protocole local. A l'autre bout de la chaîne judiciaire, enfin, une convention a été signée entre la Cour de cassation et l'Ordre des avocats au Conseil le 21 décembre 2007 à propos de l'utilisation des nouvelles technologies.

Ces différentes conventions ont un impact sur l'organisation du travail des différents acteurs judiciaires.

Pour les avocats :

L'*E-barreau* participe à la dématérialisation de la procédure pénale à tous les stades de la procédure et ce, quelle que soit la juridiction. Il permet la transmission électronique qui s'applique aux échanges entre l'avocat désigné, les magistrats du siège, le parquet et les délégués ou médiateurs du procureur et la communication des actes et pièces composant le dossier. L'*E-barreau* permet également la transmission de la copie des pièces numérisées et des actes de procédure, conforme aux originaux papiers, authentifiée par le greffier. Les échanges de courriers électroniques ne peuvent transiter, eux, que par les réseaux privés sécurisés (RPVA et RPVJ).

Pour les magistrats et les avocats :

La numérisation et la communication électroniques offrent une amélioration des conditions de travail⁴⁴¹. De nouveaux outils de recherche et de synthèse de dossiers ont notamment permis d'améliorer le travail des magistrats et de certains avocats en ce qu'ils constituent des outils de lecture et d'analyse facilités par des logiciels adaptés. Les déplacements ont également été simplifiés grâce à la numérisation et à la communication électronique. On soulignera notamment l'apport pour les avocats qui peuvent transporter de volumineux dossiers gravés sur CR-Rom ou copiés sur clé USB ou sur tablette numérique lors de leur déplacement en prison pour rencontrer leur client. Enfin, une amélioration peut être observée en termes de saisie de l'information par les acteurs de la procédure.

Pour les huissiers :

L'arrêté du 3 mars 2011 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel visant à la dématérialisation des échanges entre les huissiers de justice et les tribunaux d'instance ou juridictions de proximité relatifs aux requêtes en injonctions de

⁴⁴¹ V. S. Sontag, *La dématérialisation des procédures pénales*, Poitiers, 2009, pp. 56-61.

payer et à leur traitement, dénommé « IPWEB » (*JO* 12 avril 2011) vise à la dématérialisation des échanges entre les huissiers de justice et les tribunaux d'instance ou juridictions de proximité. Il a pour finalité de traiter les requêtes en injonction de payer présentées en matière civile aux tribunaux d'instance et aux juridictions de proximité. Il a aussi pour objectif d'établir des statistiques. Une annexe établit la liste des informations et des données à caractère personnel enregistrées dans le traitement IPWEB. Le traitement est alimenté par une extraction réalisée à partir des traitements utilisés au sein de l'étude de l'huissier saisissant la juridiction, d'une part, grâce à la plate-forme du centre serveur de l'Association droit électronique et communication (ADEC), mise en œuvre pour le compte de la Chambre nationale des huissiers de justice, et, d'autre part, grâce à la plate-forme d'échange de documents numériques sécurisée « Transjuri », mise en œuvre par la Caisse des dépôts et consignations.

L'intervention de nouveaux auxiliaires de justice :

Les nouvelles technologies font apparaître des besoins nouveaux qui impliquent l'intervention de nouveaux auxiliaires de justice comme celle des opérateurs internet qui permettent de certifier la réception de courriels. L'intervention de ces sociétés privées pose alors la question de leur statut dans le procès. La crainte a même été exprimée que des sociétés informatiques aient intérêt au développement du contentieux.

« Plus discrète et plus prudente, la dématérialisation de la procédure juridictionnelle administrative suit un processus de type expérimental. Celui-ci ne concerne pour l'heure que certains types de contentieux (contentieux fiscal d'assiette et fonction publique militaire), dans certaines juridictions, avec certains avocats et certains justiciables. En sont exclus les référés. Néanmoins, il s'agit d'une dématérialisation totale de la procédure : de l'introduction de la requête, à l'envoi des mémoires et des pièces, à leur échange jusqu'à l'envoi du jugement.

C'est le décret du 10 mars 2005 qui permet de déroger aux dispositions du code de justice administrative imposant l'usage d'un support papier pour la transmission des documents et pose le cadre de toutes les expérimentations menées⁴⁴². Ce processus a démarré au mois de juin 2005 devant le Conseil d'État, en sa qualité de juge de cassation et en collaboration avec l'administration fiscale et les avocats aux Conseils. Il s'est étendu progressivement aux juridictions du fond du tribunal administratif de Paris, de la cour administrative d'appel de Paris, puis à tous les tribunaux administratifs de la région Ile-de-France, ainsi qu'à la cour administrative de Versailles, dans le domaine du contentieux fiscal d'assiette. Depuis peu, et uniquement devant le Conseil d'Etat, en tant que juge de fond ou de cassation, le processus concerne aussi certains litiges de la fonction publique militaire.

Le décret de mars 2005 prévoyait une expérimentation jusqu'au 31 décembre 2009 ; l'expérimentation a été reconduite jusqu'en 2012⁴⁴³. C'est un projet de refonte complet du système d'information contentieux, appelé « Aramis » (Automatisation des Recours Administratifs par le Moyen de l'Internet Sécurisé), intégrant la dématérialisation de la procédure et permettant les procédures mixtes (électronique/électronique, électronique/papier et papier/papier), qui est actuellement expérimenté.

Contrairement à la dématérialisation mise en place devant les juridictions civiles et pénales, les justiciables ne sont pas exclus du système puisque c'est l'internet qui est utilisé

⁴⁴² Décret n° 2005-222 du 10 mars 2005 relatif à l'expérimentation de l'introduction et de la communication des requêtes et mémoires et de la notification des décisions par voie électronique (*JORF* 11 Mars 2005).

⁴⁴³ Décret n° 2009-1649 du 23 décembre 2009 prorogeant l'application du décret n° 2005-222 du 10 mars 2005 relatif à l'expérimentation de l'introduction et de la communication des requêtes et mémoires et de la notification des décisions par voie électronique (*JORF* 27 décembre 2009).

et non un réseau privé virtuel⁴⁴⁴. L'expérimentation n'a pas connu les mésaventures du système judiciaire – la rébellion de certains avocats et barreaux vis-à-vis du caractère obligatoire de l'abonnement au réseau privé virtuel. Selon les statistiques de 2008 présentées par le Conseil d'Etat dans son rapport 2009, dans les juridictions qui expérimentent le système, peu d'avocats ou d'agents administratifs refusent l'échange électronique⁴⁴⁵. La justice administrative semble alors avoir trouvé un équilibre entre efficacité de la procédure et protection des droits des justiciables. Pourtant, outre le fait que l'on ne sait pas si et comment le système fonctionnera quand tous les tribunaux et les cours seront connectés, on constate une prudence certaine dans la mise en œuvre de cette dématérialisation »⁴⁴⁶.

2. Outils

a. Juridiques

194. En France, l'informatisation relève de textes de loi ou de textes réglementaires. Ainsi, dans le domaine pénal, le ministère de la justice précisait en 2008⁴⁴⁷ que « la communication électronique a pour objet de permettre l'échange, sous forme électronique, d'informations et de documents relatifs aux affaires pénales entre les juridictions de premier et second degré et les avocats. Elle ne peut être mise en œuvre que dans le strict respect des dispositions du Code de procédure pénale ». A cet égard, le code de procédure pénale prévoit peu de dispositions permettant une telle transmission. Un seul article de la partie législative, l'article 803-1, enrichi par la loi du 5 mars 2007, y fait principalement référence, les quelques autres se contentant de renvoyer à cet article. Notons par ailleurs que les destinataires désignés sont principalement les avocats. Si une disposition légale a permis d'instaurer un flux documentaire des juridictions vers les avocats, il a fallu attendre le décret du 15 novembre 2007⁴⁴⁸ pour voir se mettre en place un échange électronique réciproque, c'est à dire permettant également aux avocats de communiquer avec les juridictions. Enfin, la circulaire du 12 mars 2008, ainsi que la note du ministère de la Justice, rendue en juin 2008, donnent davantage de précisions quant à l'organisation de cette communication électronique entre les juridictions et les avocats en matière pénale.

Dans le domaine de la justice civile, ce sont notamment les articles 748-1 à 748-7 CPC qui réglementent la matière. Ces articles réglementent les envois, remises et notifications des actes de procédure, des pièces, avis, avertissements ou convocations, des rapports, des procès-verbaux ainsi que des copies et expéditions revêtues de la formule exécutoire des décisions juridictionnelles peuvent être effectués par voie électronique dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent titre. L'article 749 CPC précise en outre que « les dispositions de présent livre qui comprend la communication par la voie électronique s'appliquent devant toutes les juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière civile, commerciale, sociale, rurale ou prud'homale, sous réserve des règles spéciales à chaque matière et des dispositions

⁴⁴⁴ L'expérimentation est d'ailleurs possible sans l'intermédiaire d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation depuis un arrêté du 3 février 2009 pour les litiges relatifs aux actes pris en matière de fonction publique militaire par le ministre de la Défense ou le président de la commission des recours des militaires après saisine de cette commission.

⁴⁴⁵ Rapport public 2009 du Conseil d'Etat, *La documentation française*, p. 23.

⁴⁴⁶ G. Beaussonie, C. Foulquier, « Dématérialisation et droits fondamentaux devant les justices judiciaire et administrative », in Actes du colloque *Les techniques ou technologies nouvelles et les droits ou principes fondamentaux*, 20-23 avril 2010, Limoges et Poitiers, Montchrestien, Grands colloques, 2011.

⁴⁴⁷ Définition donnée par une note du ministère de la justice de juin 2008 relative à l'organisation de la communication électronique entre les juridictions et les avocats en matière pénale.

⁴⁴⁸ Décret n° 2007-1620 du 15 novembre 2007 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'utilisation des nouvelles technologies.

particulières à chaque juridiction. » En pratique, le sort des actes concernés dépend de la convention locale passée entre le chef de juridictions et auxiliaires de justice de leur ressort.

Il convient d'ajouter qu'un décret n° 2010-434 du 29 avril 2010 relatif à la communication par voie électronique en matière de procédure civile précise que vaut signature, pour l'application des dispositions CPC aux actes que les auxiliaires de justice assistant ou représentant les parties remettent ou notifient à l'occasion des procédures suivies devant les juridictions des premier et second degrés (par exemple l'art. 930-1 CPC), l'identification réalisée, lors de la transmission par voie électronique, selon les modalités prévues par les arrêtés ministériels pris en application de l'article 748-6 CPC. A ce décret s'ajoutent plusieurs textes publiés à la fin de l'année 2010 : un arrêté du 23 décembre 2010 (*JO* 29 déc. 2010) relatif à la communication par voie électronique dans les procédures avec représentation obligatoire devant les cours d'appel, qui fixe les garanties auxquelles doivent répondre les échanges entre les avoués et certaines cours d'appel (Agen, Aix-en-Provence, Amiens, Angers, Montpellier, Orléans, Paris, Pau, Rennes, Toulouse et Versailles) et un décret n° 2010-1647 du 28 décembre 2010, qui apporte des modifications à la procédure d'appel avec représentation obligatoire en matière civile.

Enfin, depuis un arrêté du 30 mars 2011 relatif à la communication par voie électronique dans les procédures avec représentation obligatoire devant les cours d'appel (*JO* 31 mars 2011), l'ensemble des auxiliaires de justice et des cours d'appel ont la faculté de communiquer par voie électronique dans les procédures avec représentation obligatoire *via* la plateforme « *e-barreau* » du Conseil national des barreaux. Cette possibilité concerne les envois et remises des déclarations d'appel et des actes de constitution faits en application des articles 901 et 903 CPC, ainsi que des pièces qui leur sont associées. Elle s'étend aux communications entre auxiliaires de justice représentant une partie ou entre un tel auxiliaire et une juridiction. Ces dispositions sont transitoires puisque le passage à la communication électronique obligatoire, qui mettra un terme définitif à la voie papier, a été fixé au 1^{er} septembre 2011. A compter de cette date, seuls les appels formalisés *via* la plateforme « *e-barreau* » sont recevables. Concrètement, ce texte précise les conditions de forme des actes de procédure remis par la voie électronique, ainsi que le protocole de sécurisation des moyens d'accès des auxiliaires de justice au système de communication électronique qui est mis à leur disposition⁴⁴⁹.

De manière générale, il n'y a en revanche pas de procédure entièrement dématérialisée dans le système judiciaire français, mais uniquement des avancées de manière ponctuelle. Ainsi, depuis 2002, l'ensemble des documents procéduraux du pôle anti-terroriste de Paris est entièrement dématérialisé. Mais, le support papier n'est pas entièrement supprimé. On notera également la position particulière de la Cour de cassation dans ce domaine.

Numérisation et transmission électronique des procédures à la Cour de cassation⁴⁵⁰

La Cour de cassation représente certainement l'exemple le plus abouti à l'heure actuelle de mise en place des outils de numérisation et de communication électronique. La spécificité de cette Cour et de son mode de fonctionnement n'y est sans doute pas étrangère. La réforme de ses modes de fonctionnement et de communication s'est mise en place progressivement et a été réalisée autour de deux axes principaux que détaille le rapport annuel de la cour de 2005⁴⁵¹, relatif à l'innovation technologique. L'innovation technologique a d'une

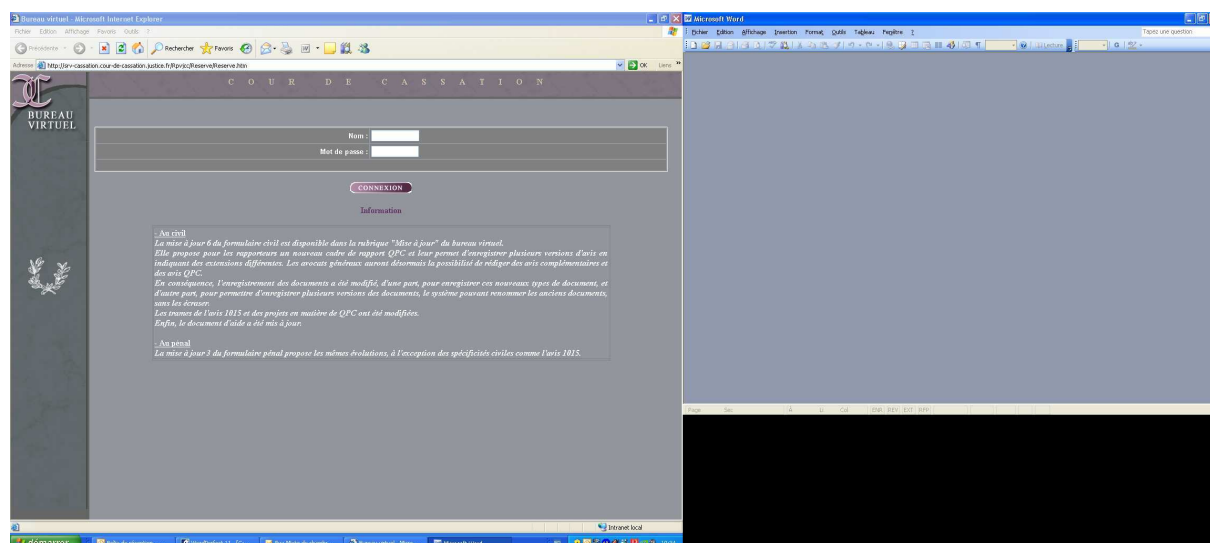
⁴⁴⁹ Pour une présentation détaillée de ces mesures, voir [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=J](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023791805&dateTexte=&categorieLien=id)

⁴⁵⁰ Extrait du mémoire de Sophie Sontag, La dématérialisation des procédures pénales, Poitiers, 2009.

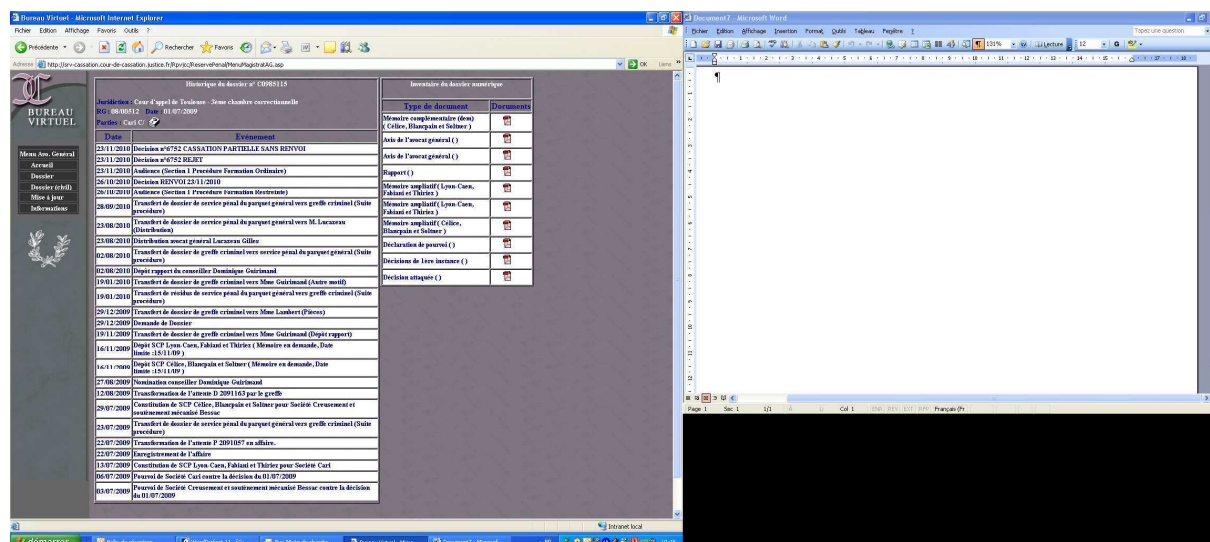
⁴⁵¹ Rapport annuel de la Cour de cassation, *L'innovation technologique*, 2005.

part été utilisée afin d'offrir à ses magistrats et à l'ensemble de ses personnels des outils de travail modernisés et a, d'autre part, permis d'améliorer et de faciliter la transmission et la diffusion des informations à l'ensemble des interlocuteurs de la juridiction.

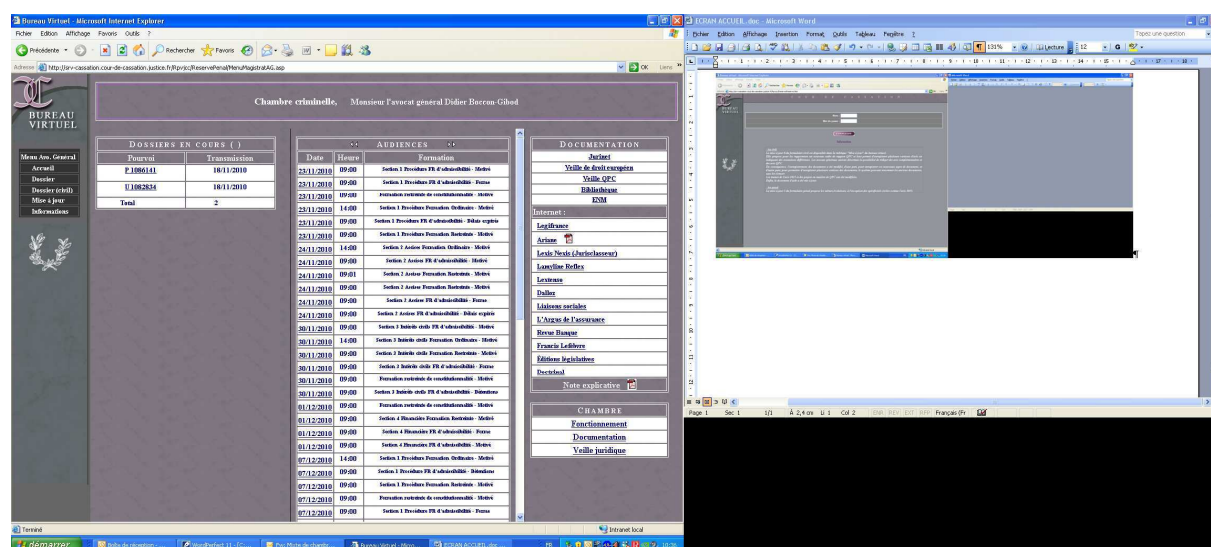
Écran d'accueil :



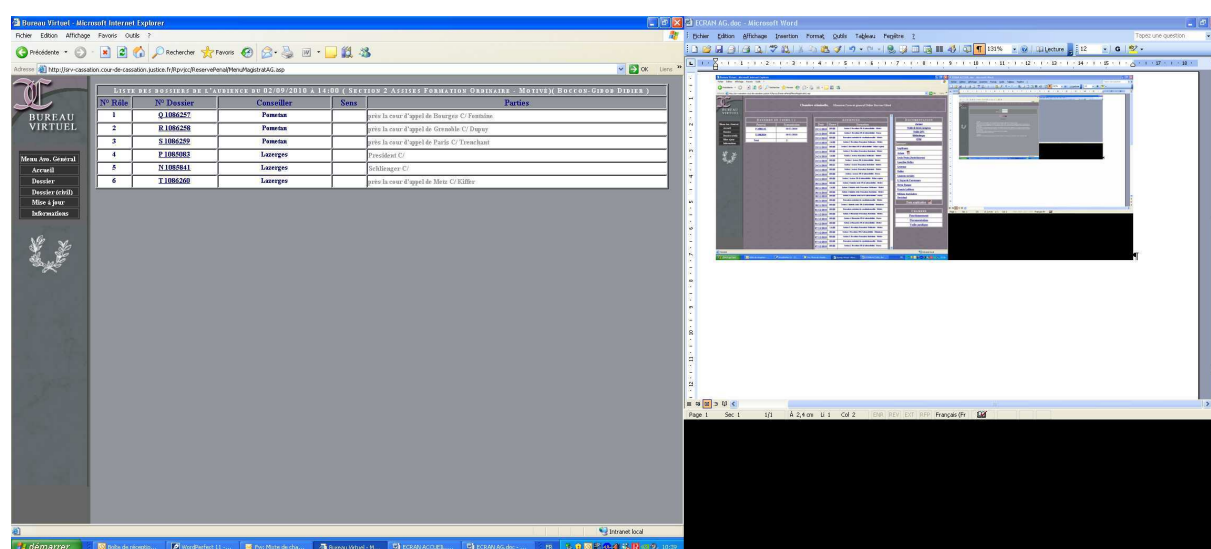
Écran affaire :



Ecran avocat général :



Ecran audience :



Les textes législatifs et réglementaires n'imposent en effet en aucune façon de privilégier la forme électronique au support papier. En effet, chacun des articles du code de procédure pénale y faisant référence est rédigé sous la forme alternative ou sous l'égide d'une simple possibilité. Par exemple, l'article 803-1 du code de procédure pénale dispose que « [...] la notification peut aussi être faite sous la forme d'une télécopie avec récépissé *ou* par un envoi adressé par un moyen de télécommunication à l'adresse électronique de l'avocat [...] ». Dans le même ordre d'idée, l'article D. 15-7 du code de procédure pénale dispose que « la copie des actes du dossier d'instruction prévue par l'article 81 *peut* être réalisée sous forme numérisée [...] ». Cette formulation se retrouve d'ailleurs dans la rédaction des articles D. 16-8, D. 31-1, D. 39, D. 40, D. 40-1, ou encore D. 40-2. Il s'agit donc d'introduire une simple faculté pour l'intéressé.

Sophie Sontag⁴⁵² souligne que l'on constate aujourd'hui que les avancées technologiques n'ont en réalité pas fait émerger dans l'esprit de ces praticiens la volonté de substituer radicalement un support informatique au support papier traditionnel. En effet, les nouvelles possibilités offertes par l'outil informatique qui donnent accès au dossier dématérialisé sont avant tout perçues comme une possibilité d'améliorer les conditions de travail. Les changements induits par ces nouvelles technologies sont appréhendés par les professionnels comme étant une alternative à l'utilisation du dossier papier, mais en aucun cas, tout au moins au travers de ce que les personnes interrogées expriment durant les entretiens, comme une substitution.

De même, aucun système particulier d'archivage n'est aujourd'hui prévu pour conserver les données dématérialisées. Si l'on fait référence à la dématérialisation réalisée par une numérisation du dossier papier, l'archivage des données, gravées sur CD-Rom, revient à stocker les CD-Rom. Aujourd'hui, ces derniers sont tout simplement rangés avec l'original papier, sous les mêmes cotes, ce qui pose un réel problème en cas de perte du dossier. S'ajoutent à cela les difficultés inhérentes à la durée de vie des CD. L'archivage d'un dossier doit cependant permettre de le conserver sur une longue période. Conservé au greffe du tribunal jusqu'à la prescription des infractions, les dossiers sont ensuite archivés par les Archives départementales du ressort des cours et tribunaux ayant statué sur l'affaire. Or, les textes actuels ne limitent pas la forme et le support sur lesquels les documents doivent être archivés (article L 211-1 du code du patrimoine) : « Les archives sont l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité ».

Au sein de la Cour de cassation, la discussion concernant l'archivage est actuellement en cours au sein du Groupe de travail GED (gestion électronique des données). Ce groupe comprend un représentant de chaque chambre utilisatrice, du parquet général, du greffe, du service informatique. Il a constitué dès l'informatisation de la Cour le moyen de faire remonter les problèmes et les progrès. Ses membres reconnaissent qu'actuellement, les sujets de discussions sont moins nombreux car de nombreuses solutions, particulièrement matérielles, ont été apportées aux utilisateurs. La discussion du moment touche notamment à l'archivage des données. Que faire en cas de doublons ? Comment gérer la durée de conservation : problème du support, problème également de la durée de conservation légale qui est parfois insuffisante ? Problème aussi des documents historiques ou médiatiques. Problème également de l'utilisation ultérieure et de la compatibilité des systèmes.

195. Dans le cadre de l'expérimentation développée dans les juridictions administratives, une logique protectrice s'illustre par un mécanisme particulier qui traduit une instauration prudente de la dématérialisation : le recours à un processus expérimental. Cette précaution peut se justifier par le fait que la protection mise en place, au niveau de l'échange, est minimale. En effet, la recherche d'efficacité domine le système ; la protection des justiciables, certes nécessaire, ne doit pas se manifester comme un obstacle. Le recours à l'expérimentation permet ainsi de tester des pratiques moins prudentes car moins exigeantes mais plus efficaces. Les requêtes peuvent ainsi être communiquées, les mémoires et pièces être adressés au greffe des juridictions et communiqués par le greffe aux parties ou à leur mandataire, et les décisions prises pour l'instruction être notifiées aux parties ou à leur mandataire, par la voie électronique. Il en est de même de la notification des décisions juridictionnelles à l'Administration, sous réserve de son accord exprès (ce qui signifie que les justiciables se voient adresser la décision sous format papier). Une requête introduite par la

⁴⁵² S. Sontag, *op. cit.*, p. 89.

voie matérielle ordinaire peut être numérisée par le greffe puis communiquée aux services administratifs par la voie électronique, sous réserve que l'auteur de la requête ait expressément accepté que la procédure électronique de transmission soit utilisée.

Le Conseil d'État met alors à la disposition des avocats, des avoués et des administrations chargées de la défense de l'État, relevant du ressort des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel concernés, un site Internet permettant d'envoyer et de recevoir tous les documents mentionnés. Chaque partie y dispose d'une boîte aux lettres applicative. La liaison des parties avec le site s'effectue au moyen du protocole sécurisé https à partir d'un navigateur Web. La confidentialité est ainsi assurée par le cryptage. L'application développée (Télérecours) consiste ainsi en un portail Internet dans lequel les parties peuvent consulter les métadonnées, l'historique et l'état d'avancement de leur dossier, transmettre leur mémoire et les pièces par transfert de fichier, consulter les mémoires, pièces, et courriers par ouverture de fichiers depuis l'interface web et consulter leur messagerie applicative. Le stockage sous forme électronique de la documentation judiciaire est soumise aux dispositions de la loi 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et à la loi du 3 janvier 1979 sur les archives. Il y a identification et authentification de l'utilisateur par un identifiant et un mot de passe⁴⁵³. Les documents sont stockés sous forme de fichier PDF non modifiables portant en filigrane les dates et heures de réception⁴⁵⁴. Dans le cadre de cette expérimentation, la transmission d'un document par le biais d'une session authentifiée vaut signature du document. Aucun système de signature électronique n'a donc été mis en place.

L'efficacité de la procédure est ainsi assurée par un accès aisé au système mais certainement au détriment de la sauvegarde de la confidentialité des données. Le système reposant sur un accès simple – *login* et mot de passe –, rien ne garantit que ces derniers ne seront pas communiqués à des tiers. Pour parer à ce problème, l'arrêté du 11 mai 2007 du Garde des sceaux prévoit qu'au départ d'un avocat, le cabinet peut désactiver le *login* et le mot de passe⁴⁵⁵ mais comment s'assurer de l'application certaine et rapide de cette

⁴⁵³ Art. 3 de l'arrêté du 11 mai 2007 : « La juridiction adresse par lettre recommandée, ou remet en mains propres, à chaque avocat ou avoué qui souhaite participer à l'expérimentation, ainsi qu'à chaque agent habilité à représenter l'État en défense dans les affaires relevant du champ de la présente expérimentation un identifiant et un mot de passe, composés d'une chaîne alphanumérique de caractères générée de façon aléatoire. L'utilisation de cet identifiant et de ce mot de passe permet d'authentifier et d'envoyer tous documents au greffe de la juridiction et de consulter tous documents transmis par celui-ci. Pour chaque affaire, ou pour l'ensemble des affaires qui la concerne, chaque association ou société et chaque administration peut fixer la liste des personnes habilitées à authentifier un document ; à défaut, seule la personne ayant authentifié le premier mémoire adressé au greffe peut authentifier les documents ultérieurement adressés dans la même affaire ».

⁴⁵⁴ Ce qui permet de garantir la preuve du respect du délai de transmission des requêtes ou mémoires électroniques, le système reposant, de surcroît, sur l'envoi systématique d'un accusé-réception électronique. Article 8 du décret du 10 mars 2005 : « Les parties ou les mandataires qui choisissent d'utiliser la procédure électronique de transmission sont réputés avoir reçu notification des mémoires, pièces, décisions prises pour l'instruction des affaires et décisions juridictionnelles à la date où ils consultent ces documents à l'aide de cette procédure ou, à défaut de consultation dans un délai de quinze jours à compter de la date de leur envoi par voie électronique, à cette dernière date. Un accusé de réception électronique est adressé à la juridiction au moment de la consultation du document ». La date et l'heure de toutes les transactions effectuées vers le site ou à partir de celui-ci sont archivées. L'horloge système du serveur de l'application est périodiquement synchronisée avec un serveur de temps dont l'heure est certifiée.

⁴⁵⁵ Art. 3 de l'arrêté du 11 mai 2007 : « La juridiction peut également communiquer de la même façon aux mêmes personnes un identifiant et un mot de passe qui permettent uniquement de : – créer et modifier, à partir de la liste mentionnée à l'alinéa ci-dessus, les identifiants et mots de passe permettant de sauvegarder, expédier et consulter les documents et définir, dans cette limite, l'étendue des droits qui y sont attachés ; – désactiver les mots de passe de collaborateurs ou salariés qui quitteraient la société ou d'agents qui ne bénéficieraient plus de la délégation de signature au titre de laquelle ils ont reçu un identifiant et un mot de passe permettant d'authentifier des documents ; – paramétrer les caractéristiques de l'application en fonction des préférences des utilisateurs ».

disposition ? Faudra-t-il appliquer un régime de responsabilité en cas de défaillance ? De plus, cela ne semble pas compatible avec « *la recommandation Rec(2003)14 du Conseil de l'Europe sur l'interopérabilité des systèmes d'information dans le secteur de la justice [qui] indique que, pour le secteur de la justice, les États membres pourraient "garantir l'intégrité et le non-rejet ainsi que la confidentialité des messages, grâce à la possibilité d'authentifier l'expéditeur et le destinataire du message, et de vérifier les signatures électroniques par le biais de certificats électroniques délivrés par des intermédiaires agréés" »*⁴⁵⁶.

De plus, l'ordonnance n° 2005-657 du 8 juin 2005 prise sur habilitation de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit et le décret n° 2005-974 du 10 août 2005 ont introduit dans le code de justice administrative, sous forme de dispositions particulières aux tribunaux administratifs d'outre-mer, plusieurs articles qui prévoient la possibilité de tenir des vidéo-audiences (CJA, art. L. 781-1 et art. R. 781-1 à R. 781-3). Ont été ainsi insérés un titre VIII au livre II du code de justice administrative, un nouvel article L. 781-1 et les trois articles R. 781-1 à R. 781-3. En effet, « Les distances qui séparent les tribunaux administratifs ayant des membres communs peuvent faire obstacle à la venue rapide des magistrats sur le lieu des audiences, particulièrement à Mamoudzou, à Saint-Pierre et à Mata-Utu [...] Les nouvelles dispositions permettent donc aux membres de la formation de jugement de siéger et au commissaire du gouvernement de prononcer ses conclusions dans un autre tribunal dont ils sont membres, ce dernier se trouvant relié en direct, à la salle d'audience, par un moyen de communication audiovisuelle (art. L. 781-1). Les nouvelles dispositions réglementaires permettent la désignation d'un greffier d'audience adjoint (art. R. 781-1), fixent le régime de signature de la minute et des expéditions de la décision (même art.), désignent les agents habilités à effectuer les prises de vue (art. R. 781-2) et prévoient que les caractéristiques techniques des moyens de communication audiovisuelle, devant assurer une retransmission fidèle, loyale et confidentielle à l'égard des tiers, seront définies par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la Justice (art. R. 781-3), lequel est intervenu le 9 septembre 2005 (paru au JO du 20 sept. 2005). Outre leur application de plein droit à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, les dispositions du décret du 10 août 2005 précité sont applicables en Polynésie française, aux îles Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises et en Nouvelle-Calédonie (Décr., art. 2) »⁴⁵⁷.

b. Techniques

196. Dans la décennie 1980-1990, sept systèmes informatiques ont été mis en place, qui sont encore utilisés aujourd'hui, même si de nouveaux outils se développent. Il existe d'abord quatre programmes développés au niveau national qui sont principalement impliqués dans les activités du procureur de la République : les chaînes mini-pénal et micro-pénal qui ont été installés dans 175 TGI, la nouvelle chaîne pénale qui a été installée dans les sept TGI de la région parisienne et EPWIN qui sert à la mise à exécution des peines et est utilisé dans 39 TGI. Ils sont gérés par les services centraux du ministère de la Justice qui guide le développement, le déploiement, les corrections et les évolutions nécessaires.

D'autres programmes informatiques ont été développés localement par différents services, répondant à des besoins spécifiques exprimés par les cours d'appel, et non couverts par les applications nationales. Les plus importants ont été conçus afin d'aider les juges d'instruction. Il s'agit, par exemple, de INSTRU et WINSTRU. Il existe également un

⁴⁵⁶ T. Piette-Coudol, La dématérialisation des procédures devant les juridictions administratives, *Droit Administratif* n° 7, Juillet 2005, comm. 106.

⁴⁵⁷ O. Yeznikian, *op. cit.*, n° 227.

programme pour les juges des enfants : WINEURS. Les cours financent la mise en place, la maintenance et le développement de ces programmes.

Les années 2000 ont vu apparaître la nécessité d'unification, ainsi que d'interopérabilité des systèmes et d'échanges de données à l'intérieure de la chaîne judiciaire. Cela a marqué le début du projet CASSIOPEE (16 janvier 2001) et un retour très marqué à la centralisation. L'objectif, qui n'est pas complètement atteint aujourd'hui, était qu'en 2008 soit établi un programme qui remplace les dispositifs micro et mini pénal dans les 175 TGI et la nouvelle chaîne pénale dans les 7 TGI de la région parisienne en 2010.

L'objectif de Cassiopée est triple :

- au niveau national, unifié l'ergonomie et le système d'entrée des données
- mettre en place un système technologique qui permettrait de communiquer des informations entre différents programmes du ministère de la justice et avec ceux d'autres ministères (intérieur, finances, etc.)
- rendre plus simple la production de statistiques grâce à la création d'un centre national de statistiques.

Cassiopée doit permettre la création d'un système permettant l'accomplissement d'un large nombre de tâches qui couvrent les investigations judiciaires, l'exécution des peines et la justice des mineurs. La mise en place de ce système présente cependant de nombreuses difficultés techniques dues au nombre d'activités que le programme doit impliquer, à la difficulté de remplacer des programmes existants. Les utilisateurs doivent aussi se former sur à ce nouveau logiciel et disposent pour ce faire de cours proposés par ATOS ORIGIN, l'entreprise qui a conçu le programme. Concrètement, les tribunaux sont connectés, via internet, à deux serveurs contenant les données des TGI. Les usagers se connectent au programme par l'intermédiaire de leur explorateur internet et ont accès par le Réseau virtuel privé judiciaire (RVPJ) à l'un des deux serveurs centraux, où les données de l'ensemble des cours sont centralisées. Les informations sont téléchargées sur le serveur de la même manière.

La sécurisation du processus passe nécessairement par la création de canaux de transmission hautement sécurisés permettant un accès à intranet. La première sécurité consiste à recourir à des échanges d'informations via intranet et non pas par internet classique. Cette voie de diffusion interne permet une sécurisation de l'accès à l'information puisque celui-ci se trouve limité par ce rempart intranet.

A partir de 1998, le ministère de la Justice, grâce à une convention nationale signée avec un fournisseur d'accès intranet et internet disposant d'une infrastructure réseau sur l'ensemble du territoire, a mis en place un tel réseau sous le nom de RPVJ (précité). Une circulaire du 6 octobre 1998 a ensuite précisé aux chefs de cour d'appel et aux directeurs régionaux des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse les conditions de mise en œuvre. Parallèlement à ce réseau privé virtuel destiné au ministère de la Justice, l'instauration d'un dialogue électronique entre les juridictions et les avocats a conduit à la mise en place d'un autre réseau destiné cette fois à ces derniers, le RPVA (précité).

L'accès à la messagerie de l'avocat est sécurisé et l'avocat dispose d'un certificat électronique sur clé USB cryptée, garantissant son identité. Concrètement, l'avocat dispose d'un certificat électronique *classe 3 plus*, qui constitue la carte d'identité électronique de l'avocat. Il s'agit d'une véritable clé électronique hébergée sur une clé USB cryptographique personnelle. Ce certificat est délivré par le barreau d'appartenance. Plus précisément, le Conseil national des barreaux est autorité de certification, c'est-à-dire la personne morale qui délivre les certificats d'appartenance et les ordres sont autorité d'enregistrement, ils vérifient les informations d'identification de l'avocat, avant de remettre en mains propres le certificat. Cette clé constitue un sceau électronique qui permet de signer électroniquement les documents transmis par internet et de valider les télédéclarations et les téléprocédures.

Les deux réseaux privés virtuels présentés (RPVJ et RPVA) sont interconnectés par une liaison spécialisée et sécurisée permettant la fiabilité des échanges. Par ailleurs, en cas de dysfonctionnement du système, un dispositif d'alerte a été mis en place en matière pénale. En cas de difficulté, ce dispositif permet de prévenir le plus rapidement possible les structures de support du ministère de la Justice et du conseil national des barreaux susceptibles de régler le problème. La boucle est ainsi bouclée, les échanges d'informations s'effectuent via ces canaux de transmission, sur un intranet sécurisé et sont réalisés aussi sur des adresses de messageries spécialisées dites « dédiées » à la communication électronique.

Le développement des systèmes de gestion des dossiers dans les TGI⁴⁵⁸ en matière pénale

Les quatre premiers systèmes qui vont être présentés contiennent tous les informations suivantes :

Données sur le dossier :

- Numéro du dossier (au parquet)
- Numéro du rapport de police
- Date des événements pertinents pour le dossier
- NATINF (nature de l'infraction)
- Date de la dernière étape de l'enquête
- Code de l'institution qui où le dossier a débuté (commissariat, gendarmerie)
- Code de la première étape procédurale au début du procès (soumission du dossier à la cour)
- Date de ce premier événement
- Indication sur les raisons qui ont présidé à la dernière étape procédurale (notamment s'il s'agit d'une décision de clôture du dossier)
- Type de violation

Données personnelles

- Titre/rang de la personne impliquée dans le dossier
- Date de naissance de la personne
- Date des événements pertinents pour le dossier
- Nom de la personne ou de l'entité légale (incluant les alias)
- Nom phonétique de la personne ou de l'entité légale
- Nom de famille de la personne et acronyme (entité légale)
- Statut marital, type d'entité
- Titre social : M., Mme, Melle
- Rôle de la personne : auteur, victime, accusé, mis en examen
- Date de la dernière étape procédurale

La mini chaîne pénale :

Développement qui commence en 1984. Elle est utilisée dans 37 TGI qui disposent d'au moins trois chambres. Ce programme permet de suivre l'ensemble de la procédure jusqu'à l'exécution de la peine, à l'exception de la phase d'investigation.

Cette application ne couvre pas le cas de la justice des mineurs, ni la gestion des documents scellés, et couvre uniquement partiellement le traçage des appels et requêtes.

Même si l'application n'a pas été créée dans ce sens, elle permet aussi l'enregistrement des procédures civiles et commerciales traitées par le parquet.

La mini-chaîne pénale se fonde en partie sur les normes du système de référence qui constitue le langage le langage utilisé pour l'ensemble des logiciels du ministère de la justice. Il prend en compte le code NATINF et les peines. La mini-chaîne pénale dispose de son propre outil statistique et gère l'enregistrement des données.

Elle se compose de trois modules principaux :

- Le Bureau d'ordre
- Enregistrer les dossiers nouveaux la réception d'un plainte ou d'un rapport de police
- Suivi des procédures

⁴⁵⁸ C. TRASSARD, « The Race for the Adaptation of Justice to New Technologies: Information and Communication Technology in the French Prosecutor's Office » in M. FABRI (ed.), *Information and Communication Technology for the public Prosecutor's Service*, Bologne, CLUEB, 2007, pp. 201-210.

- Impression de lettres indiquant la décision d'entamer une procédure ou non.
 - L'audience
- Organisation pour l'audience
- Impression des citations, ainsi que des documents nécessaires à la préparation d'un dossier pour un procès et le suivi des audiences.
 - Le jugement
- Etablir les minutes d'un jugement et les documents nécessaires pour l'application des peines.

La micro-chaîne pénale :

Développement qui commence en 1986. Elle est utilisée dans 138 TGI en dehors de Paris qui comprennent moins de trois chambres. Ce programme permet de suivre l'ensemble de la procédure à l'exception de l'exécution de la peine, de la phase d'investigation, de la justice des mineurs, et du tracé des appels et requêtes. Comme la mini-chaîne pénale, elle est utilisée pour l'enregistrement des procédures civiles et commerciales traitées par le parquet.

La micro-chaîne pénale n'utilise que les codes NATINF en provenance du système de référence.

La micro-chaîne pénale se compose de deux modules et offre les mêmes principales fonctions que la mini-chaîne. Elle dispose également d'un propre outil statistique et gère l'enregistrement des données.

EPWIN :

EPWIN est utilisé dans le fonctionnement de la section en charge de la mise en œuvre des sanctions au sein des cours. Il est utilisé depuis 1000 dans les 37 TGI équipés par la mini-chaîne pénale et dans deux TGI équipés avec la micro-chaîne pénale. Il se compose de quatre modules :

- La mise à exécution des peines
- Gestion de la mise à exécution des jugements prononcés par les juridictions en bas de l'échelle judiciaire, les tribunaux pour les mineurs et les tribunaux de police
- Suivi de l'exécution des convocations
- Documents associés et statistiques
 - Requêtes
- Gestion des convocations de la réception à l'audience
- Associer préparation et statistiques
 - EXTRA module
- Gestion des convocations devant une cour et des transferts de prisonniers
- Documents associés et statistiques
 - PONT module
- Récupération des données collectées dans la mini-chaîne pénale

La nouvelle chaîne pénale :

Développement à partir de 1994. Utilisée dans les sept TGI de la région parisienne. Elle a un large champ d'action puisqu'elle couvre l'exécution des peines et garde la trace des appels et convocations. Elle se fonde totalement sur les normes du système de référence.

Les principales fonctions offertes par la nouvelle chaîne pénale sont :

- Enregistrement/Orientation
- Création/modification d'un dossier suivant la réception d'une plainte ou d'un rapport de police (incluant les variantes « auteur inconnu », traitement en temps réel)
- Enregistrement du suivi et documents associés
 - Audience
- Création d'une audience
- Enrôler un dossier pour une audience
- Envoi d'une demande concernant le B1 du casier judiciaire par le portail intranet
- Documents en lien avec les audiences (mandats, opinions, etc.)
 - Jugement
- Enregistrement des résultats des audiences
- Brouillon et préparation du jugement
- Préparation et préparation des documents pour son exécution
 - Mise à exécution des peines
- Gestion des motifs pour l'appel
- Gestion des demandes : réception, audience, jugement, mise à exécution
- Gestion des convocations devant une cour et des transferts de prisonniers
 - Scellés
- Enregistrement et gestion des pièces à conviction

- Gestion des mouvements
- Documents associés

La nouvelle chaîne pénale a également ses propres outils statistiques (production de tables) et gère l'enregistrement des données.

Les TGI équipés avec cet outil ont chacun accès à la base de données des autres, ce qui n'est pas possible pour les autres systèmes mis en place nationalement ou localement, qui ne permettent donc pas la communication entre cours.

Cassiopée :

Voir ci-dessus pour les informations techniques.

Cassiopée comprend des données sur la date, le lieu et la qualification juridique des faits dans un dossier donné. Il comprend aussi le nom, prénom, date et lieu de naissance, ainsi que le statut social des individus mis en cause et des victimes. Il indique aussi les informations sur les décisions prises, les étapes de l'enquête, la procédure de procès, et la manière dont les peines seront mises à exécution. Il donne ainsi des informations sur la situation judiciaire, pendant la procédure, de la personne sur laquelle portent les investigations, ou qui a été mise en examen ou condamnée.

Cassiopée a été décidé afin de palier les difficultés rencontrées dans le cadre de l'ancien système : trop vieux, difficile à mettre à jour, problème de statistiques, problème d'interconnexion, etc. Il permet un échange automatisé d'informations, notamment, au sein du ministère de la Justice, avec le casier judiciaire national. Par ailleurs, pour ce qui est de la communication avec les autres ministères, il devrait permettre l'échange d'informations avec les fichiers de la police et de la gendarmerie. L'ensemble des systèmes (Cassiopée pour la justice, Ardoise pour le ministère de l'Intérieur et Pulsar pour celui de la défense) va, dans ce sens, être amélioré, afin de permettre des échanges entre les différents fichiers et les cours.

Les échanges d'informations doivent avoir lieu dans les deux sens. Autrement dit, Cassiopée doit permettre de mettre à jour le STIC et le JUDEX (qui vont être fondu dans une seule base : ARIANE) et de STIC et JUDEX vers Cassiopée afin de permettre le transfert de données sur les personnes mises en examen et les victimes, ainsi que des informations sur la qualification juridique des faits.

En ce qui concerne, pour finir, la visioconférence. Il est apparu au cours de cette étude qu'elle est principalement utilisée dans le domaine pénal afin d'éviter des transfèrements de prisonniers et de permettre des auditions à distance. Une circulaire du 5 février 2009 demande la diffusion des résultats de l'usage de la visioconférence, l'objectif fixé étant, entre autres, la réduction des extractions de prisonniers de 5%, objectif qui a été rempli en 2009 et reconduit pour 2010. Les problèmes soulevés résident surtout dans des questions d'ordre pratique avec des enjeux dont celui du symbolisme judiciaire : problème du plan fixe qui empêche la partie éloignée de voir tous les membres du tribunal. Question de savoir s'il faut faire un plan rapproché de la partie ou du témoin : rejetée dans la majorité des cas, mais pas systématiquement. Enfin, question de savoir qui manipule le boîtier électronique de la caméra : normalement le président qui est dépositaire de la police de l'audience. Mais solution non inscrite dans les textes et exemples contraires qui ont pu être relevés.

197. Au sein de la justice administrative, le projet ARAMIS qui doit être prochainement mis en place (2011-2012) a pour objectif de refondre l'ensemble des applications informatiques de la juridiction administrative (Skipper, Poste du rapporteur, Sagace...) afin de moderniser le système d'information et de l'adapter à la dématérialisation des dossiers.

La justice administrative connaît en effet, de façon générale depuis 2004, une informatisation totale de sa procédure d'instruction autour d'une base appelée Skipper : « Cette informatisation concerne (également) l'instruction des affaires par le greffe à travers la base dite Skipper. L'application dénommée Sagace permet, depuis le 1er septembre 2004, aux différentes parties à une instance devant une juridiction administrative d'avoir accès par

Internet, grâce à un code confidentiel, à une partie des informations contenues dans la base Skipper et de connaître ainsi l'état d'avancement du dossier »⁴⁵⁹.

ARAMIS est une nouvelle application de gestion des dossiers contentieux qui permettra la généralisation à l'ensemble des juridictions et des contentieux des « téléprocédures » expérimentées en Ile-de-France.

Section II. Evaluation de l'informatisation

A. Informatisation et administration de la justice

198. Dès le début des années 1990, la Chancellerie a choisi de développer plusieurs applications pour permettre aux tribunaux d'utiliser les outils informatiques pour les dossiers de procédure pénale. Le problème qui s'est rapidement posé fut celui de la compatibilité de ces différentes applications entre elles. En effet, la communication informatique est difficile au sein de la chaîne, ces logiciels n'étant pas compatibles entre eux.

Le développement de l'*e-barreau* a cependant nécessité la mise en place d'outils informatiques compatibles, pour le greffe et pour les avocats. L'un des outils actuellement utilisé est ComCi, un module électronique de communication. Cassiopée va également dans ce sens puisque le système qui se met en place doit être unifié et permettre à l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale de communiquer. Dans ce sens, un langage commun de programmation est utilisé issu du système de référence justice. Cassiopée se présente en effet comme étant un système d'information couvrant l'ensemble de la chaîne pénale, caractéristique qui permettrait d'éviter les ruptures fonctionnelles entre les différentes applications.

L'une des autres difficultés rencontrées lors de la mise en place des nouvelles technologies dans la justice a résidé dans leur réception par le personnel judiciaire. Concernant la dématérialisation des procédures, les magistrats expriment dans leur ensemble une certaine réticence à l'idée de travailler sur des procédures entièrement dématérialisées. Ils pointent le besoin d'imprimer certaines parties de la procédure. Comme le dit Sophie Sontag, « l'outil informatique fait gagner du temps lors de la rédaction des actes, il permet d'effectuer des recoupements efficaces d'observations, mais le papier demeure un support essentiel ».

Les avocats rencontrés par Sophie Sontag affirment eux aussi qu'ils préfèrent avoir un support papier entre les mains plutôt qu'une copie dématérialisée du dossier. Ils expliquent qu'ils ont chacun leur propre façon de travailler sur un dossier et que ce dernier leur permet d'entretenir un contact matériel « intime » très important dans la phase de prise de connaissance du dossier. Ils expriment le besoin de feuilleter le dossier, de le parcourir, d'écrire sur les documents, de pouvoir disposer les feuilles comme ils le souhaitent. Cette relation, très intériorisée, qu'ils souhaitent conserver avec le dossier conduit ces professionnels à penser que, quoi qu'il advienne, ils s'arrangeront toujours pour imprimer le dossier (ou au moins quelques parties de celui-ci), même si cela doit générer des frais qu'ils auraient à supporter. On notera cependant qu'aujourd'hui de nombreux tribunaux acceptent de contourner les directives du ministère de donner quand même une copie papier du dossier aux avocats et de ne pas laisser les frais d'impression à leur charge.

Il existe, enfin, des risques liés à l'informatisation dont certains, comme les *bugs* ou piratages, ne sont en rien spécifiques à la justice, mais relèvent peut-être davantage du barrage humain que technique qui est toujours surmontable.

⁴⁵⁹ O. Yeznikian, *Tribunal administratif, Rép. Cont. Adm.*, janvier 2006, n° 60-63.

199. Dans la justice administrative, le développement de la dématérialisation met en relief l'omnipotence du Conseil d'Etat sur un sujet d'une particulière complexité juridique et technique. C'est le Conseil d'Etat qui a désigné les domaines d'expérimentation tout comme les juridictions expérimentatrices.

En revanche, ce qui est intéressant et instructif sur le plan de l'administration de la justice, c'est que certains tribunaux qui ne font pas partie de l'expérimentation se sont lancés dans des expériences. Ces expériences passent par un mécanisme d'administration de la justice en voie de développement : la contractualisation. Ainsi au TA de Strasbourg, le président a signé une convention avec la préfecture pour établir une expérience en matière de refus de titre de séjour et obligation de quitter le territoire français.

Cette expérience cherche à adapter la juridiction au travail numérisé. Un requérant (par exemple, un étranger auquel un titre a été refusé) introduit une requête. La préfecture répond par voie électronique puis envoie une version papier (puisque seule la version papier est valide dans le cadre d'une simple expérience). L'intérêt pour la juridiction et la préfecture est dans le gain de temps et dans l'anticipation de l'utilisation future du support électronique pour les échanges.

B. Informatisation et procédures

1. Influence de l'outil sur les règles procédurales

200. L'informatisation de la justice française semble avoir pour conséquence, pas forcément voulue, une uniformisation du modèle d'administration de la justice. Par exemple, les messages échangés entre les avocats et les juridictions doivent avoir un objet et une structure particulière. Il s'agit de messages émis par les juridictions ou par les avocats. Le message doit tout d'abord pouvoir être rapidement identifié. Par ailleurs, le corps même du message doit pouvoir être analysé grâce à la structure de son objet et au texte conventionnel utilisé. L'uniformisation de ces codes permet une plus grande lisibilité pour les destinataires et apporte l'assurance d'une certaine fiabilité du système. Le corps du courriel devra donc contenir des données d'identification, de l'avocat par exemple, le nom de son client, ainsi que son adresse électronique sécurisée. Des modèles d'objets et de corps de messages sont à la disposition des avocats et des juridictions car joints au guide méthodologique⁴⁶⁰. Les éléments de fond, c'est-à-dire en fait le courrier qui doit être adressé pourront être placés en pièce jointe. Ce ne sont donc pas les pièces mêmes dont la forme est uniformisée.

Pour ce qui est de la justice civile, devant les juridictions du fond, l'idée du rapport Magendie II sur ce point était que le développement du recours aux nouvelles technologies justifie une structuration rigoureuse des conclusions » et encore que « la transmission électronique ne pourra s'effectuer que sur la base de documents uniformisés ». Sans aller jusqu'à la structuration, des écritures des avocats, les conventions locales signées entre les chefs de juridiction et les auxiliaires de justice de leur ressort prévoient des rédactions types, concises, de l'objet et du corps du message pour les envois de courriers électroniques. En revanche, il ne semble pas que l'usage de ces technologies, à lui seul, ait entraîné des modifications significatives de la manière de rédiger les écritures ou les jugements.

Devant la Cour de cassation, l'environnement informatique de travail du magistrat consiste en une personnalisation du logiciel de traitement de texte *Wordperfect*, qui a pour but d'aider les conseillers à utiliser leur ordinateur dans la rédaction de leurs rapports, avis et projets d'arrêt ou lorsqu'ils orientent un dossier en non-admission. Se déclinant sous deux

⁴⁶⁰ Guide méthodologique, « L'organisation de la communication électronique entre les juridictions et les avocats en matière pénale », ministère de la Justice, juin 2008.

formes différentes selon que le magistrat est affecté à une chambre civile ou à la chambre criminelle, cet environnement installé sur le poste de travail facilite l'enregistrement des dossiers et fichiers et offre une solution de classement de ceux-ci sur le disque dur au moyen d'une personnalisation de l'outil de traitement de texte *WordPerfect* consistant dans la création d'une barre d'outil spécifique « Magistrat ». Cette barre d'outils permet aussi d'accéder directement aux formulaires civil et pénal, qui ont pour but de faciliter le travail des magistrats rapporteurs dans l'instruction des pourvois et l'élaboration de leurs rapports et projets d'arrêt. Les utilisateurs du formulaire civil peuvent y trouver en particulier des cadres et des rubriques destinés à la présentation et à la rédaction des notes synthétiques orientant les dossiers vers une décision de non-admission ainsi que des cadres proposés pour l'élaboration des rapports, avis et arrêts.

Lors de la réunion du 6 janvier 2011, à la Cour de cassation, les magistrats rencontrés ont d'eux-mêmes indiqué que l'utilisation de *Wordperfect* entraînait une uniformisation des pratiques au sein de la Cour de Cassation. Ils ont souligné les problèmes des normes de saisie qui doivent être respectées pour le traitement automatisé des arrêts lors de leur mise en ligne (contrainte de l'anonymisation) ou pour la diffusion des arrêts dans des bases de données ou afin d'indexer la jurisprudence.

2. Garanties du procès équitable

201. Les entretiens menés par Sophie Sontag permettent d'apporter quelques éléments en ce qui concerne la justice pénale, notamment pour ce qui est des procédures « rapides ». Elle précise ainsi que le recours à la communication électronique dans le cadre de ces procédures, entre les unités de gendarmerie et les juridictions, a permis indirectement un renforcement des droits de la défense.

Concrètement, lorsque le dossier est envoyé par voie électronique, les gendarmes transmettent, avec l'ensemble des procès-verbaux, un procès-verbal dit « procès-verbal de synthèse » rédigé par un gendarme qui, après avoir rappelé les faits relevés, apporte sa propre conviction sur l'affaire. Cette pièce est cependant particulière car elle n'a pas de valeur procédurale. Bien que ce ne soit pas systématiquement obligatoire, elle est presque toujours rédigée par les gendarmes pour être jointe au dossier. On comprend aisément l'importance que revêt la présence d'une telle pièce dans un dossier, particulièrement dans le cadre d'une procédure rapide. Le procès-verbal de synthèse permettra d'avoir plus rapidement une vue globale du dossier, avant même de lire les pièces de procédures du dossier. Lorsque le dossier était uniquement donné en juridiction sous format papier, il était de pratique courante que le parquet enlève le procès-verbal de synthèse avant de donner copie du dossier à l'avocat. Ce dernier, ne bénéficiant pas de la synthèse, n'avait donc pour autre choix que de lire l'intégralité du dossier. Désormais, la communication du dossier par voie électronique à la juridiction ne permet plus au parquetier d'enlever le procès-verbal de synthèse du dossier (information fournie par le lieutenant Soula). Le fait de pouvoir disposer de ce document est pour l'avocat une aide précieuse au moment de la préparation de sa défense. L'égalité des moyens est ainsi mieux respectée, puisque les différents acteurs de la procédure ont accès au même dossier.

202. Dans le domaine de la justice civile, il est apparu que l'informatisation apporte des améliorations quant à certaines garanties procédurales. Ainsi, de manière générale, elle améliore le contradictoire en ce que l'accès à l'ensemble des pièces du dossier, sécurité probatoire des techniques utilisées. Il en est de même devant la Cour de cassation : Alors que le principe du contradictoire n'implique pas que les parties puissent répondre au rapport établi par le conseiller rapporteur, qui est un membre de la juridiction et non une personne

extérieure pouvant exercer un rôle sur la prise de décision, la pratique montre que la communication en temps réel aux avocats aux Conseils du rapport "enrichi" ou de l'avis de non-admission établi par le rapporteur incite les parties à réagir au contenu de ces documents en soumettant à la Cour de cassation des observations complémentaires visant par exemple à obtenir le renvoi en formation de jugement d'un dossier que le rapporteur a proposé d'orienter vers une audience d'admission. Si cette pratique présente l'avantage de permettre aux parties de réagir à une éventuelle erreur ou insuffisance d'analyse des faits ou des questions de droit posées, commises par le conseiller rapporteur, elle risque de perturber le déroulement du procès en relançant le débat voire en modifiant son objet.

La mise en place de la visioconférence pose quant à elle un problème dans le domaine de la justice pénale comme civile au regard du principe de publicité car l'accès du public à la salle à distance n'est pas toujours aisé. Elle alimente également de nombreux débats en ce qui concerne le respect du principe d'immédiateté, des questions se posant au regard du droit d'être entendu conformément à l'article 6§1 conv. EDH.

203. Pour la justice administrative, la difficulté provient du système pragmatique que le Conseil d'Etat souhaite mettre en place : accès par l'internet et par simple *login* et mot de passe. A la demande du ministère de la justice, il s'oriente vers une signature électronique de type 2 avec les avocats, mais il pense maintenir un système d'accès simple pour les particuliers au risque de multiplier les risques de piratage et d'extorsion de données personnelles. Le système présente l'avantage d'une accessibilité plus ouverte et simplifiée. De même, le Conseil d'Etat envisage de rendre la dématérialisation obligatoire pour les avocats. En revanche, c'est exclu pour les justiciables en raison du principe d'égal accès au juge.

Conclusion du titre 2

204. L'évaluation du système judiciaire en France est totale : la justice est évaluée collectivement et individuellement. La pression des délais de jugement et la carence budgétaire ont conduit à mettre en place des méthodes d'accroissement de la productivité des magistrats. Les primes au rendement se veulent un instrument d'incitation. Les craintes vis-à-vis de l'indépendance des magistrats sont toutefois grandement exprimées, d'autant que les garanties semblent inexistantes. La seule solution proposée semble, en effet, se trouver dans l'incitation à adopter des règles de déontologie, ce que le Conseil supérieur de la magistrature a fait et que le Conseil d'Etat s'apprête à faire. De plus, les réformes visant à améliorer les méthodes de travail, l'efficacité et la qualité de l'administration de la justice ne sont pas simplement internes aux juridictions ; elles sont aussi procédurales, qu'il s'agisse d'une simplification procédurale des contentieux dits de masse (et par contagion d'autres types de contentieux), ou d'une réorganisation des systèmes (la suppression des conclusions du rapporteur public dans certains domaines devant les TA et les CAA est un bouleversement majeur pour la justice administrative).

La contractualisation se manifeste bien alors comme une méthode essentielle d'administration de la justice, au service de la gestion comme de la décision. Toutefois, ces deux versants de la contractualisation se manifestent surtout dans les juridictions judiciaires. Pour les juridictions administratives, la contractualisation constitue un instrument de gestion, qui semble cependant être un système déjà dépassé au niveau national ; au niveau local, il a pris une place importante dans les initiatives individuelles des juridictions (développement du contrat entre juridictions et préfectures/juridictions et barreaux notamment en matière de dématérialisation ; calendriers de procédure aujourd'hui intégrés au CPC ; protocoles d'accord entre chefs de juridiction et partenaires habituels).

La mise en place d'une dématérialisation totale se révèle difficile pour des raisons juridiques, techniques et humaines. Les obstacles juridiques semblent aujourd'hui dépassés ; en tout cas, ils ne constituent pas un frein à la mise en place de la dématérialisation. Ce sont les obstacles techniques qui persistent, qu'ils soient issus de la justice elle-même et de ses problèmes d'équipement, ou des avocats dont l'accès au Réseau privé virtuel des avocats ne se fait pas sans contestation. Des critiques sont adressées sur les trois aspects de l'informatisation de la justice : aide à la gestion, aide à l'évaluation et support du litige. En effet, la mise en place d'applications gestionnaires permet de suivre au niveau central la vie des dossiers de toutes les juridictions, et éventuellement d'en tirer des conséquences individuelles, tandis que la dématérialisation du dossier laisse envisager une fonction de juger plus limitée. L'informatisation peut être perçue comme le support d'un contrôle gestionnaire décomplexé et d'une standardisation implicite des décisions de justice.

205. Pour les raisons ci-dessus évoqués, le lien entre informatisation et contractualisation peut ainsi être démontré, de même qu'entre informatisation et efficacité de la justice. L'efficacité de la mise en place de la dématérialisation a engendré le développement du contrat entre les acteurs du monde judiciaire (juridictions et préfectures, juridictions et barreaux). Incontestablement, l'informatisation joue un rôle dans le suivi gestionnaire des juridictions⁴⁶¹, ne serait-ce que par la facilité qu'elle autorise en matière d'établissement de statistiques.

⁴⁶¹ V. Projet de la Section du Contentieux du Conseil d'Etat 2009-2011.

Les nouvelles formes d'administration de la justice constituent ainsi une ingérence du pouvoir exécutif qui affecte la vie interne des juridictions et au-delà même la fonction de juger. Les chefs de juridiction ne sont plus des juges indépendants mais des gestionnaires liés par des enjeux, des moyens et des décisions qui les dépassent.

TITRE 3
L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE
AUX PAYS-BAS

Chapitre 1

Evaluation de l'efficacité de l'administration de la justice

206. A la fin du 20^{ème} siècle, un certain nombre de raisons – augmentation du nombre de dossiers devant les tribunaux et complexification de la législation – ont conduit les Néerlandais vers un changement radical dans l'organisation de leur système judiciaire.

Les solutions proposées résidèrent d'abord dans la mise en place d'un programme de modernisation des locaux des tribunaux qui eut lieu entre 1989 et 2001. Cela se poursuivit ensuite avec la mise en place, par le ministère de la Justice, d'un programme de développement organisationnel mal accueilli par les juges. Ce changement eut lieu au milieu des années 1990 avec un petit groupe de juges moteurs souhaitant faire évoluer l'organisation des tribunaux et du travail des juges. La première mesure prise fut de demander la venue de gestionnaires dans les juridictions afin qu'ils modifient leur organisation. Cette solution ne fut pas retenue, mais le gouvernement et le Parlement commandèrent une série d'enquêtes et de rapports sur l'organisation judiciaire⁴⁶², le but étant de la rendre plus efficace et plus effective sans remettre en cause l'indépendance judiciaire. Dans un second temps, les membres de l'institution judiciaire reconnurent leur besoin d'adaptation, ce qui entraîna la mise en œuvre, avec le ministère de la Justice, du « *Future of the Judiciary Prospect* »⁴⁶³.

Puis, en 1998, le Comité *Leemhuis*, qui avait été mis en place par le ministère de la Justice, rendit le rapport *Reschtpraak bij de tijd*, qui proposait la création d'un Conseil pour la Justice (*Raad voor de Rechtspraak*) et un ensemble de procédés de modernisation de l'organisation judiciaire. Il s'agissait notamment d'intégrer le poste de directeur/gestionnaire de tribunal et le concept de management intégral. Ces propositions, qui s'intégraient dans une opération de modernisation du système judiciaire néerlandais connu sous le nom de « Système judiciaire au 21^{ème} siècle » (1998-2002), aboutirent en 2001 au vote d'une loi sur l'organisation et la gestion du système judiciaire (*Wet Organisatie en bestuur gerechten*) qui instaura le management intégral dans les tribunaux et d'une loi portant création du Conseil pour la Justice (*Wet Raad voor de rechtspraak*).

Cette réorganisation du système judiciaire a entraîné un renforcement de la position constitutionnelle de l'autorité judiciaire, ainsi que l'augmentation de la garantie tenant à l'indépendance du juge. Afin de voir les effets de cette réorganisation, et comme cela été prévu dans les deux lois entrées en vigueur en 2002, le ministre de la Justice installa à l'automne 2004 un Comité pour l'évaluation et la modernisation du système judiciaire dit Comité *Deetman*.

La notion de management intégral :

Le management intégral signifie que le gestionnaire principal à chaque niveau est responsable du fonctionnement du service qu'il dirige. Cela concerne non seulement le travail effectué, mais également le budget, la gestion du personnel et les aspects matériels. Il se voit, pour ce faire, donner les responsabilités et les pouvoirs nécessaires. Il est assisté dans sa tâche par des unités de soutien de gestion dans des domaines comme la gestion du personnel et son organisation, la gestion des finances et de l'information. Ces unités ne peuvent toutefois prendre aucune responsabilité à sa place. Afin de vérifier si le management intégral est correctement mis en œuvre, des moyens comme la rédaction de plans d'action visant à obtenir

⁴⁶² Voir *Reschtpraak bij de tijd*, commissie Leemhuis, 1998.

⁴⁶³ Voir à ce sujet : P. M. Langbroek, « Reinventing the Least Dangerous Branch of Government », in M. Fabri, P. M. Langbroek, *The Challenge of change for Judicial Systems*, Amsterdam, 2000, pp. 111-123 ; P. M. Langbroek, « Changing the Judiciary and Judicial Administration : The Netherlands and Guatemala », A World Bank Conference « Empowerment, Security and Opportunity through Law and Justice », 8-12 juillet 2001, [en ligne], <http://www4.worldbank.org/legal/ljr_01>

des résultats, un système cohérent de gestion de l'information et une procédure d'évaluation sont mis en place.

A cela s'ajoute le passage du système judiciaire néerlandais, en janvier 2005, à un système « profits et pertes » fondé sur la modification du décret de financement de la justice (*Besluit financiering rechtspraak* 2005). Ce système procède par application du principe selon lequel tous les coûts et les revenus qui peuvent être mis en lien avec les produits et les services délivrés durant une année donnée sont aussi inclus dans les comptes des recettes et des dépenses pour l'année en question. Le moment du paiement ou de l'encaissement devient de ce fait moins important ou tout à fait indifférent. Le système des profits et des pertes fait peser un poids sur les procédures opérationnelles et de soutien, dont la gestion et la responsabilité incombent à des personnes internes aux tribunaux. Cela implique une culture dans laquelle il va de soi que toute performance doit avoir un responsable. A cet égard, il est essentiel de pouvoir être éclairé sur les coûts et les revenus qu'engendre une affaire dans chaque secteur.

Ce changement d'approche comptable a eu des conséquences sur les relations entre les différents acteurs du système judiciaire, les mécanismes de contrôle étant différents selon les interlocuteurs.

- Les relations entre le ministère de la Justice et le Conseil pour la Justice : ces relations se fondent sur la mesure de la charge de travail en termes de coût⁴⁶⁴.
- Les relations entre le Conseil pour la Justice et les juridictions : ces relations se fondent sur des prix adoptés annuellement fixés à partir des différences dans la composition des tribunaux.
- Les relations entre l'organe directionnel des juridictions et les professionnels : seuls les organes de direction doivent interférer directement dans la protection du contrôle, des finances et de l'organisation de la qualité. Pour les autres professionnels, ces aspects doivent être intégrés et garantis au sein de leur travail d'une manière logique, flexible et uniforme.
- Les relations au niveau de la gestion de secteur : le lien administratif entre qualité et finance doit être établi et organisé de manière explicite. Il serait préférable que cela ne se fasse pas en adoptant, dans chaque tribunal, les mêmes proportions que celles du budget national. En transférant le budget aux secteurs, les organes directionnels des juridictions ne doivent pas hésiter à exercer leur propre pouvoir discrétionnaire par référence aux « conditions locales » et à « une approche locale sur mesure ».

Les évolutions organisationnelles :

Dans le fonctionnement antérieur du système, le ministère de la Justice envoyait des hauts fonctionnaires dans les tribunaux afin de les administrer localement. Les juges constituaient une organisation à part et étaient sous l'autorité du président du tribunal. Le service d'appui (*clerical staff*) – toutes les personnes non juges : greffiers, personnels administratifs, etc. – étaient sous l'autorité du directeur de la gestion des tribunaux (également responsable de l'infrastructure du tribunal auquel il était rattaché), lui-même responsable devant le ministre de la Justice.

Mais, avec la mise en place de la théorie de l'efficacité, il est apparu que les juridictions devaient être gérées de manière interne, par le personnel fournissant localement le service et ce d'autant plus qu'il n'était pas admissible que le système judiciaire soit entièrement autonome sans avoir aucune responsabilité. Les tribunaux sont donc, depuis 2001, entièrement responsables de leur propre fonctionnement organisationnel sous le contrôle du Conseil pour la Justice.

⁴⁶⁴ V. *infra*.

De fait, avec la mise en place de la gestion intégrale (*integral management*), l'ensemble du tribunal est géré par une équipe de gestion composée d'un président, des responsables de secteur et du gestionnaire. Cet organe est chargé de l'entière gestion quotidienne du tribunal (article 23 de la loi sur l'organisation du système judiciaire de 2001). Afin de mener à bien cette mission, l'équipe de direction peut émettre des instructions générales ou spéciales à l'attention de tous les responsables travaillant au sein du tribunal (article 24 de la loi sur l'organisation du système judiciaire de 2001). Le Conseil pour la Justice précité joue le rôle de tampon entre le gouvernement et les tribunaux. Les juridictions ne sont plus responsables de leur organisation devant le gouvernement mais devant le Conseil pour la Justice qui est lui-même responsable devant le gouvernement.

Afin de remplir ces objectifs gestionnaires et d'améliorer l'organisation des tribunaux, le Conseil pour la Justice a mis en place des politiques inspirées du programme d'amélioration de l'organisation du système judiciaire (*Project Versterling Rechterlijke Organisatie-PVRO*)⁴⁶⁵ auquel toutes les juridictions ont été soumises à l'exception de la Cour suprême et de la division juridictionnelle du Conseil d'Etat. L'objectif était d'apprendre aux tribunaux locaux à être plus efficaces et à fournir de meilleurs services. Ce programme prend la suite du modèle *EFQM*⁴⁶⁶ instauré aux Pays Bas par l'institut néerlandais pour la qualité (*Instituut Nederlandse Kwaliteit*) en coopération avec les juridictions et les juges afin de mettre en place des standards de qualité afin d'évaluer et de contrôler le fonctionnement qualitatif des tribunaux. Dans ce sens, chaque juridiction a créé une équipe pour le *PVRO*, ainsi que des modèles et des instruments. Ce programme a eu pour conséquent un désengagement au quotidien du ministère de la Justice dans la gestion des tribunaux, une augmentation de l'autonomie des juridictions et a favorisé l'indépendance judiciaire.

Le budget :

En règle générale, la constitution néerlandaise (article 105, sous-section 4) donne au Parlement le pouvoir de contrôler le budget, le gouvernement, qui est responsable devant le Parlement sur ce point (article 42 de la constitution), ayant le contrôle de la manière dont il est dépensé.

Pendant très longtemps, le ministère de la Justice était responsable de l'octroi de financements aux juridictions locales sur le fondement des principes budgétaires traditionnels. Les services organisationnels du ministère faisaient partie du ministère de la Justice. Ce dernier était réticent à l'idée de rendre le système judiciaire responsable de son organisation et de ses dépendances car il craignait une rupture de l'indépendance judiciaire. Cela a changé avec la loi sur l'organisation de la justice en 2001. Comme nous l'avons indiqué, le Conseil pour la Justice est maintenant responsable de la distribution des fonds aux tribunaux et de l'efficacité et de la qualité de leur fonctionnement, mais il n'a aucune responsabilité en ce qui concerne les prisons et le ministère public. Les responsabilités budgétaires sont régies par l'article 91 a et b de la loi sur l'organisation judiciaire⁴⁶⁷.

Section I. L'évaluation du fonctionnement du système judiciaire

207. Il existe aux Pays-Bas un système d'évaluation du fonctionnement du système judiciaire qui est encadré par le Conseil pour la Justice. Cette institution a été mise en place le 1^{er} janvier 2002 à la suite de la réforme de l'organisation du système judiciaire néerlandais a été présentée en introduction⁴⁶⁸. Nous rappellerons simplement ici que si l'une des missions

⁴⁶⁵ Les mots clés du PVRO sont : organisation, stimulation, découverte et soutien.

⁴⁶⁶ <www.efqm.org>

⁴⁶⁷ V. *infra* pour une présentation détaillée.

⁴⁶⁸ V. *supra*.

statutaires du Conseil énoncée auparavant consiste dans la promotion de la qualité juridique et dans l'application uniforme du droit, il n'a aucun pouvoir en ce qui concerne le travail judiciaire au sens strict : contenu des décisions ou manière dont elles sont prises. Il joue uniquement un rôle de coordination, d'initiation, de stimulation, de facilitation, de contrôle et de pilotage auprès des juridictions.

I. La détermination des critères d'évaluation

A. La fixation des critères d'évaluation

208. Les critères d'évaluation du système judiciaire néerlandais sont fixés au niveau central par le Conseil pour la Justice qui associe les autorités locales à leur fixation par le biais de rencontres avec les Présidents de juridictions et les Comités de chefs de sections⁴⁶⁹. Plus précisément, les entretiens menés sur le terrain ont permis de constater que tout ce qui concerne l'évaluation du système judiciaire est négocié avec, cependant, une limite. Durant les trois ans qui ont suivi la création du Conseil pour la Justice, les présidents des juridictions de district – qui se réunissent tous les mois – ont donné leur accord sur tout ce que faisait le Conseil, mais devant la charge de travail, leur aval se limite aujourd'hui à un panel de problèmes sélectionné par le Conseil qui le leur soumet.

Par ailleurs, il est apparu que les comités de chefs de sections sont extrêmement puissants (davantage que les comités de présidents de juridictions). Depuis 2002, et la mise en place du management intégral, ils constituent des organes de poids. Ces comités, qui ont leur propre bureau, jouent effectivement un rôle très important dans le transfert des connaissances, l'amélioration de l'unité de la justice et la responsabilité quant au processus initial et au soutien des systèmes⁴⁷⁰. Un tel poids a même été considéré par le comité *Deetman* comme un risque en ce que ces organes nationaux pourraient assurer un rôle de détermination de la politique, qu'il critique. Il estime dans ce sens que ces politiques devraient être développées à l'intérieur des juridictions elles-mêmes, et non par secteur, ou au moyen de consultations nationales. Selon le comité *Deetman*, le rôle de ces comités devrait donc rester limité et le temps qu'y consacrent les chefs de sections demeurer restreint.

L'Agenda judiciaire : pièce maîtresse du système judiciaire néerlandais⁴⁷¹

Le système judiciaire néerlandais fonctionne dans son ensemble mais aussi dans toutes ses composantes grâce à un système de plans annuels. Ces plans, connus sous le nom d'*Agendas judiciaires*, sont fondés sur des perspectives pour le futur portant sur un certain nombre d'années. Il est élaboré tous les trois ans par le Conseil pour la Justice et les organes directionnels des cours de district. Il mentionne les sujets prioritaires pour une période donnée.

Par exemple, l'Agenda pour 2005-2008 mettait l'accent sur la structure et l'organisation du système judiciaire (la distinction entre les dossiers, la concentration des dossiers vue comme un mode de spécialisation, la standardisation de la durée totale de traitement d'un dossier – du moment où il est soumis à la juridiction jusqu'à la décision judiciaire finale). Il insistait aussi sur les garanties institutionnelles formant l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité judiciaires et sur la promotion de l'unité du droit. Enfin, le Conseil a travaillé à une plus grande transparence du système, en adoptant une approche permettant d'observer comment le pouvoir judiciaire opère et quels buts il sert.

⁴⁶⁹ Ces comités sont des organismes nationaux regroupant les chefs de section des cours de district.

⁴⁷⁰ Committee for the evaluation of the modernisation of the Dutch judiciary, *Judiciary is quality*, décembre 2006, chapitre 4, 4.2.

⁴⁷¹ Document extrait de Conseil pour la Justice, *Agenda for the Judiciary 2008-2011. Independent and Committed*, La Haye, 2008.

L'Agenda de l'organisation judiciaire 2008-2011, quant à lui, distingue les objectifs suivants : « Un système judiciaire compétent », « Un système judiciaire fiable », « Un système judiciaire efficace » et « Une organisation judiciaire ancrée dans la société ».

« Un système judiciaire compétent » :

Cet objectif implique, d'une part, d'augmenter le degré de compétence à l'intérieur du système judiciaire, et, d'autre part, d'améliorer le déploiement des compétences venant de l'extérieur du système. Autrement dit, les Néerlandais considèrent que leur système judiciaire est perpétuellement en position d'apprentissage.

Cela implique, par exemple, de travailler sur la qualité du système. Dans ce sens, une attention particulière est accordée à la stimulation de la qualité sur le fond et à la garantie systématique de la qualité. Afin de garantir la qualité, des normes auxquelles les tribunaux doivent se conformer sont développées. Ces normes concernent une meilleure motivation des jugements (PROMIS), plus d'audiences en chambre collégiale, plus de co-lecture (seconde lecture) des jugements rendus par un juge unique, plus de temps consacré aux enquêtes préliminaires et à l'examen des faits. En outre, l'accent est mis sur la formation continue, une consultation régulière de la littérature juridique, une concertation professionnelle sur le fond et des entretiens sur la jurisprudence (interventions). L'Agenda y ajoute plusieurs outils d'apprentissage, dont les commissions de réflexion et la concertation systématique sur la qualité entre les instances successives. Dans ce sens, des commissions de réflexion ont été créées en vue d'examiner les incidents susceptibles de survenir dans l'administration de la justice. Des enquêtes doivent alors être menées afin de savoir ce qui a été défaillant, l'objectif étant d'apprendre des erreurs et de rendre des comptes au monde extérieur.

« Un système judiciaire fiable » :

Dans ce cadre, il est fait référence à la fiabilité de la justice au regard d'une affaire en particulier et non pas à un juge ou à une juridiction.

L'agenda met l'accent sur l'application uniforme de la loi dans le système judiciaire néerlandais tout en insistant sur le fait que cela n'implique pas de se conformer au précédent. L'objectif est de parvenir à l'unité légale la plus importante possible en ce qui concerne les difficultés procédurales dans les différents domaines du droit.

Des outils ont été mis en place dans ce sens : par exemple, l'utilisation d'un même manuel. Afin d'augmenter l'unité dans le domaine du droit de fond, des dispositions ont été prises, notamment dans les dossiers où aucun appel ou pourvoi en cassation n'est possible, mais aussi dans ceux, également très nombreux, qui sont présentés devant les tribunaux dans un court laps de temps et qui doivent être traités non seulement de manière équitable les uns par rapport aux autres, mais aussi rapidement. Enfin, il a été décidé que beaucoup plus d'arrêts seraient diffusés sur internet.

« Un système judiciaire efficace » :

L'efficacité réside, selon l'Agenda, non seulement dans le règlement adéquat du problème en cause pour les parties et la société, mais aussi dans la rapidité de la réponse judiciaire. Cela implique, entre autres, une augmentation de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Les délais d'exécution pour les différents types de dossiers vont être standardisés et les mesures prises pour que cela s'applique à l'ensemble des branches du droit. Cette différenciation par type de cas prend actuellement de l'ampleur et une distinction va être faite entre les cas simples, normaux et complexes. L'efficacité implique aussi une amélioration de la coordination logistique entre les différentes composantes de la chaîne judiciaire. Il est, de plus, envisagé une amélioration de la communication par internet, et la possibilité, pour les parties, d'entamer une procédure en ligne et de contrôler la progression de son dossier. Ces mesures sont censées rendre le système judiciaire plus accessible et plus proche de la population.

« Une organisation judiciaire ancrée dans la société » :

Dans ce sens, le système judiciaire doit engager le dialogue avec la communauté, se rendre visible dans les médias et accepter la critique. En bref, il doit être dans une attitude d'ouverture.

Afin de répondre à cet objectif, il est prévu que le Conseil pour la Justice, comme les organes directionnels des juridictions, consultent de manière plus importante les organisations citoyennes et les dirigeants politiques au pouvoir au niveau national. Il est aussi prévu d'impliquer davantage les citoyens dans des projets où le système judiciaire a un rôle comme, par exemple, dans l'information des citoyens et des justiciables sur le système judiciaire.

« Projets et perspective⁴⁷² » :

La perspective développe les objectifs de projets tels qu'énoncés par le pouvoir judiciaire dans le programme judiciaire. En tant que telle, elle fixe les buts à moyen terme. Seuls certains aspects de la perspective énoncée dans le programme 2004-2008 du pouvoir judiciaire ont été légèrement modifiés dans celui pour 2008-2011. La plupart des changements sont dans le domaine des perspectives concernant l'organisation. L'accent a été mis, plus qu'auparavant, sur l'articulation entre l'échelon dirigeant et la culture organisationnelle, ainsi que sur les aspects pédagogiques de l'organisation du système judiciaire.

La position constitutionnelle :

Le système judiciaire a sa propre position à l'intérieur de la structure constitutionnelle et cette position est étoffée par les changements sociétaux.

Le système judiciaire a une responsabilité particulière de maintenir la règle de droit et garantir les droits de chacun en accord avec les conventions et les traités internationaux.

Le système judiciaire est aussi influencé par l'évolution des normes européennes qui ont une influence sur l'administration de la justice et l'organisation du système.

Le financement du système judiciaire doit être tel qu'il lui permet d'accomplir sa tâche proprement et, ce faisant, remplir ses propres critères de qualité. Les fonds doivent être accordés sur des critères objectifs.

Afin d'assurer l'efficacité du système judiciaire, il est nécessaire d'assurer une bonne coordination logistique avec les personnes et les organes avec lesquels les juridictions sont en contacts permanents comme le parquet, les barreaux et les organes administratifs.

Le domaine :

Le législateur a chargé les juridictions de traiter des affaires civiles et pénales sur un domaine étendu. Ce rôle doit se perpétuer afin d'assurer aux citoyens une protection juridique continue. L'audition des affaires simples relève aussi du système judiciaire, notamment s'il est bien équipé afin de les entendre de manière rapide et efficace.

Les relations entre le système judiciaire et les alternatives à ce système doivent demeurer fondées sur le fait que les requérants choisissent l'alternative non pas parce que le système est défaillant, par exemple à cause de sa lenteur, mais parce que ces alternatives offrent une meilleure solution à leur litige. Les parties doivent pouvoir choisir sans avoir à suivre des procédures préliminaires obligatoires.

Lorsque le juge pense que cela est souhaitable, les parties doivent être informées que la médiation semble être une bonne voie afin de résoudre leur désaccord. Si elles acceptent, le litige est renvoyé devant un médiateur.

Les principes/valeurs :

L'accent est mis sur le respect par les juges des principes de l'article 6 de la ConvEDH.

L'équité dans les domaines civil et pénal est sous-tendue par les principes d'impartialité, d'intégrité et d'indépendance. Aucun doute ne doit être permis quant à la présence de ces pré-requis, en particulier dans le système judiciaire.

Le système judiciaire doit lutter pour atteindre un haut degré de transparence, que ce soit dans les dossiers individuels (expliquer les motifs d'un jugement), ou dans le système dans son entier (performance, utilisation des ressources, procédures de nomination).

Perception des tâches :

Le système judiciaire doit faire en sorte que le système judiciaire résolve les différends dans un sens permettant non seulement de régler le problème opposant les parties à l'instance, mais aussi d'éclairer la société de manière plus large.

Le système judiciaire répond à de hauts standards de qualité quant à la manière dont il accomplit sa tâche, notamment en termes de compétence, de rapidité et d'accessibilité.

Au regard de la large compétence du système judiciaire et de la variation quant à la complexité des dossiers, il apparaît qu'un cas doit être traité proportionnellement à sa complexité. Cela implique de prendre en compte les retombées sociales du cas, mais également la manière dont il peut affecter les autres dossiers, ainsi que l'intérêt des parties et les aspects financiers. Cela implique une nécessaire différenciation entre les différents types de cas : des plus simples, mais très nombreux, comme la collecte d'amendes non contestées, qui peuvent être traités rapidement et efficacement en utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication, par le biais de litiges légaux peu compliqués dans lesquels les parties désirent, par-dessus tout, que leur affaire soit entendue oralement, et non pas spécialement envie que les motifs du jugement soit exposés

⁴⁷² Toutes les sous parties composant le paragraphe « Projets et perspective » ne rendent compte que des aspect du programme 2008-2011 touchant aux problématiques de la recherche.

par écrit en détails, jusqu'aux dossiers particulièrement complexes qui nécessitent une procédure écrite très développée suivi d'un jugement écrit approprié.

Les jugements doivent être rédigés de manière substantielle afin d'être clairs et inéquivoques pour le public. Le système judiciaire doit travailler afin d'atteindre une pleine unité procédurale et un haut degré d'unité sur le fond, tout en laissant une marge substantielle pour le développement de la loi.

Les efforts faits afin de traiter rapidement les procédures ne doivent pas l'être au dépend de la qualité de l'administration de la justice ou de la manière dont les parties sont traitées durant l'audience. Cela implique que les juges assument un rôle de gestion important. Les procédures administratives peuvent être rationalisées en utilisant davantage les nouvelles technologies de l'information et de la communication, par exemple les fichiers électroniques et la possibilité de gérer des dossiers en ligne.

Organisation :

Les juridictions et le Conseil pour la Justice forment une organisation unique qui a sa propre position au regard des juridictions et des juges (pris individuellement). La force de cette organisation est largement déterminée par des gestionnaires solides, une bonne communication entre les gestionnaires et les organes directionnels, une collaboration entre les différents niveaux structurels à l'intérieur des juridictions, une collaboration entre les différentes juridictions et une collaboration entre les juridictions et le Conseil. Les organes directionnels sont principalement composés de juges. Enfin, une bonne direction de la part du Conseil et des organes directionnels des juridictions nécessite des qualités, comme une vision à long terme, l'audace et une volonté d'innovation.

Le système judiciaire est une organisation composée de professionnels dévoués (juges et responsables de tribunaux) desquels on attend un travail de très haute qualité. Dans ce sens, ils sont parfaitement conscients de leur responsabilité quant à cette qualité de l'administration de la justice et de leur nécessaire contribution. Le système judiciaire a une culture aux termes de laquelle il est normal de fournir un retour d'expérience et de partager des connaissances entre collègues. En tant que bon employeur, le système judiciaire fournit à ses employés des perspectives de carrière et une formation continue. Cela lui permet d'attirer des personnels compétents et très motivés et d'avoir une bonne position sur le marché du travail.

L'organisation elle-même est responsable de la qualité de ses services et détermine les critères qui doivent s'appliquer dans ce sens. Ce faisant, elle prend en compte autant que faire se peut les attentes (justifiées) des parties et de ses partenaires professionnels. Le système judiciaire veut, en effet, être une organisation apprenante en lien avec l'environnement social dans lequel il opère.

L'innovation est nécessaire afin que le système demeure à jour. Cela s'applique aussi bien à l'administration de la justice qu'au fonctionnement du système. Les développements, les améliorations et les certitudes d'innovations accomplies dans ce sens sont soutenus par des sondages sur le paysage sociologique dans lequel le système judiciaire opère et par des études sur la manière dont les changements sont attendus. Une attention continue est portée à la recherche et au développement avec l'objectif de mettre en œuvre les nouvelles technologies. Le Conseil pour la Justice a un rôle d'initiative, de supervision et de facilitation dans ce domaine.

Le système judiciaire doit utiliser les fonds à sa disposition de manière efficace et effective. Il doit se montrer transparent quant à la manière dont il utilise ces fonds, ainsi que quant à l'efficacité et les objectifs de cette dépense.

Outre la question de l'organe fixant les critères d'évaluation, il est apparu intéressant de déterminer l'homogénéité ou non de ces critères à l'intérieur du système judiciaire, ce qui a laissé apparaître des différences, non seulement entre les différents organes judiciaires, mais également à l'intérieur même de ces organes.

209. Dans le domaine *administratif*, tout d'abord, il faut distinguer les juridictions de districts des autres juridictions. En effet, si, dans les premières, les critères sont fixés à partir des mêmes bases qu'en droit civil ou pénal, dans les juridictions administratives spécialisées qui font office soit de juge de premier et dernier ressort dans certains domaines soit de juge d'appel, les critères sont fixés aussi en collaboration avec le Conseil pour la Justice mais la particularité tient au rôle d'initiative de ces juridictions et à leur plus grande autonomie. Il faut rappeler que le Conseil d'Etat n'est pas inclus dans le système. Les juges rencontrés au sein des juridictions spécialisées nous ont fait comprendre qu'au niveau de l'appel c'est le travail de rédaction qui a été amélioré mais que la qualité du fond en tant que juge d'appel a toujours été leur souci et leur principale mission. Ce qui semble important pour

les juges d'appel c'est de statuer dans un délai raisonnable et de s'ouvrir au monde extérieur. Pour les sections administratives des juridictions de district, il s'agit surtout de mieux motiver les jugements et de les rendre plus compréhensibles, les litiges administratifs étant généralement perçus par les justiciables comme complexes.

210. Pour ce qui est de la justice *civile* comme *pénale*, les critères sont les mêmes pour l'ensemble des juridictions. Ils visent à apprécier la qualité de l'organisation du système et non de la procédure judiciaire qui dépend uniquement des voies d'appel. Concrètement, ces critères prennent en compte l'activité de l'ensemble de la juridiction même s'ils se concentrent sur le travail des juges puisque le critère central est celui du nombre de cas traités par an⁴⁷³. Il est toutefois à noter que ces critères sont ensuite adaptés en fonction du secteur dans lequel il s'applique. Par exemple, les décisions sont traditionnellement motivées en matière civile alors que pendant longtemps⁴⁷⁴, cela n'a pas été le cas en matière pénale. Il en ressort que ce critère de qualité a moins de poids dans le secteur civil. Par ailleurs, à l'intérieur même du système pénal, il apparaît une séparation entre les critères appliqués aux juridictions et ceux qui le sont au ministère public. Cela va dans le sens de la séparation qui s'opère depuis une dizaine d'année entre eux.

B. Les caractéristiques des critères d'évaluation

211. L'évaluation du système judiciaire néerlandais est tournée à la fois vers la recherche de l'efficacité et de la rentabilité financière, mais l'est-elle également vers la qualité ? Cet élément central du système néerlandais est fondé sur un mécanisme appelé *RechtspraakQ* qui est un système qualité commun supervisant l'organisation judiciaire pratiqué par tous les tribunaux.

Ce système est né d'un besoin des juridictions qui avaient dans un premier temps pris des initiatives localement afin d'améliorer la qualité de leurs services, sans qu'il y ait pour autant de cohésion à l'intérieur du système judiciaire et sans qu'elles parviennent à faire valider ces améliorations. De plus, l'une des tâches du conseil est d'améliorer la qualité non seulement dans l'organisation du système judiciaire, mais également en ce qui concerne les décisions prises. Ensuite, l'introduction d'un système de financement pour le système judiciaire était conditionnée à la mise en place d'un système intégral de qualité car un tel système contrebalancerait la nature essentiellement quantitative du mode de financement. Enfin, afin de maintenir la confiance du public dans l'institution judiciaire, il semblait important que les juridictions rendent compte de la qualité du système. *RechtspraakQ* a donc pour objectif de faire travailler les tribunaux de manière planifiée à l'amélioration de la qualité. Autrement dit, son objectif est d'améliorer systématiquement la qualité de l'ensemble des aspects de l'organisation judiciaire et de faire de ces améliorations le mode normal de fonctionnement des juridictions. Divers outils ont été développés à cet effet (voir le tableau ci-dessous) et des structures de soutien pour la mise en œuvre du système de qualité existent.

Le Conseil pour la Justice, dont l'une des missions est de soutenir les juridictions afin qu'elles améliorent la qualité du système judiciaire, dispose dans ce sens de deux services. D'abord, le bureau de la qualité du Conseil pour la Justice. Ce bureau est responsable de la création, de la validation et du maintien du système de qualité commun. Il sert de contact central à l'ensemble des juridictions concernant les problèmes en lien avec la qualité et promeut les projets qualité dans les juridictions. Il facilite, enfin, les échanges de savoir-faire

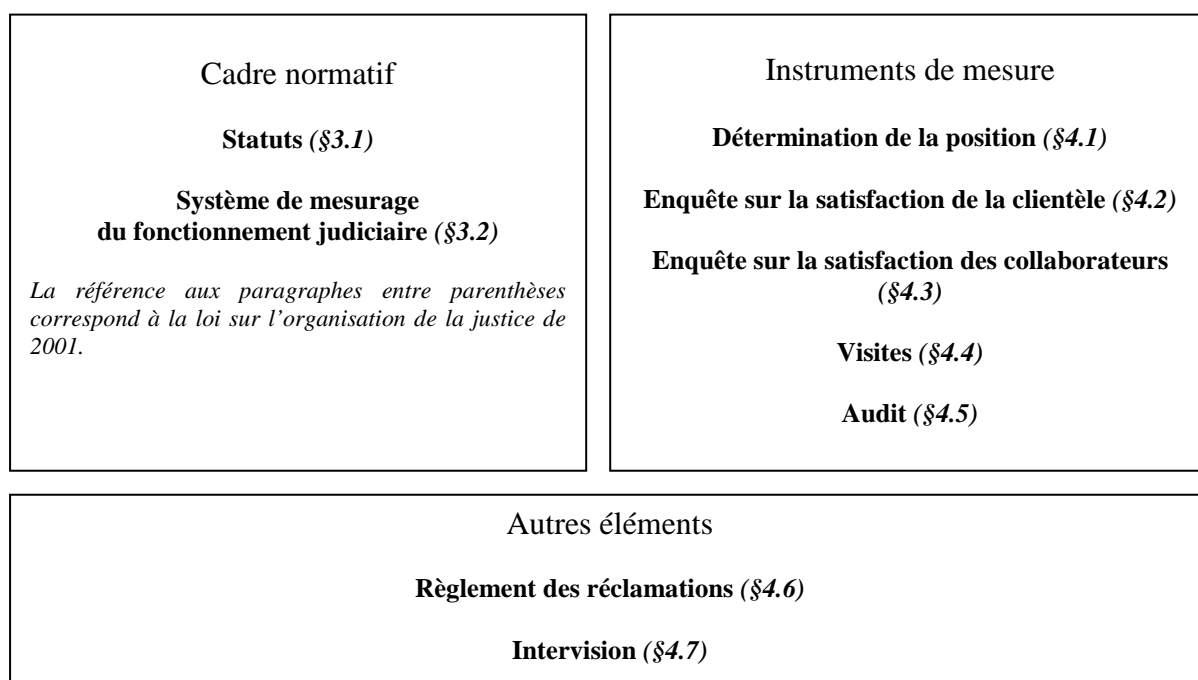
⁴⁷³ V. *infra*.

⁴⁷⁴ V. *infra*.

entre les juridictions dans le domaine de la qualité. Il est ensuite possible de faire appel à PRISMA. Il s'agit d'une agence d'enquête indépendante et impartiale qui est en lien avec le milieu judiciaire. Elle a été créée il y a une quinzaine d'années et est basée à Utrecht. Elle peut apporter son soutien aux cours de district individuellement, si elles le désirent, dans la mise en œuvre du système de qualité *RechtspraakQ*.

Lors du développement de *RechtspraakQ*, l'organisation judiciaire a cherché à se rallier aux activités déjà existantes concernant la qualité. Le modèle INK (fondé sur le modèle de la Fondation européenne pour le management de la qualité, abrégé du modèle EFQM - *European Foundation of Quality Management*) constitue le cadre dans lequel *RechtspraakQ* a pris forme. Ce modèle comprend neuf domaines fondés sur la pratique quotidienne de l'exploitation, à savoir : 1) le *leadership* ; 2) la stratégie et la politique ; 3) la gestion du personnel ; 4) la gestion des ressources ; 5) la gestion des processus ; 6) les clients et fournisseurs ; 7) les collaborateurs ; 8) la société ; 9) l'administration et les financiers. Les statuts des tribunaux⁴⁷⁵ sont d'ailleurs répartis sur la base de ces neuf points. Un dixième chapitre y a été ajouté : l'amélioration et le renouvellement.

Description schématique de *RechtspraakQ* (issue de *Qualité du système judiciaire néerlandais*, *Rechtspraak*, 2008)



Afin de remplir les différents objectifs définis par le *RechtspraakQ*, des indicateurs de performance qualitatifs, mais également quantitatifs, sont associés aux objectifs poursuivis. L'objectif de ce système de mesure de la qualité pour le système judiciaire est de révéler la manière dont le système judiciaire fonctionne au niveau des cours de district et des secteurs. Cette mesure permet aussi de créer un tableau afin de comparer la qualité entre les juridictions et les systèmes. Le concept de fonctionnement judiciaire est un concept large et abstrait. Il permet de mesurer différents aspects de la performance judiciaire. Voilà pourquoi plusieurs domaines de mesure ont été nommés afin de définir le succès de fonctionnement des juridictions et des secteurs : l'impartialité et l'intégrité ; l'expertise (entendue au sens de la

⁴⁷⁵ V. *infra*

compétence) ; la formation continue ; le traitement des « clients » ; l'unité des décisions ; la diligence et la ponctualité ; le nombre de plaintes à l'encontre des juges et de plus en plus, la qualité des verdicts. Ce sont les indicateurs de qualité européens issus du modèle EFQM précité que le Conseil a traduit dans le système néerlandais.

Selon le Conseil pour la Justice, la démarche qualité ne comprend pas un aspect comme la sécurisation des tribunaux (données informatiques, locaux, bureaux) alors que cela fait l'objet d'un véritable protocole avec un comité de sécurité au sein des cours de district. Selon le gestionnaire de la Cour de Maastricht, la sécurisation implique la façon dont les juges protègent les données qu'ils ont. Afin de les inciter à une plus grande responsabilisation, il pratique le « *clean desk policy* » qui implique, entre autres, l'utilisation de clés USB ou la fermeture des ordinateurs, des bureaux et des armoires avant leur départ tous les soirs. Concrètement, la gestionnaire nous a expliqué qu'elle contrôle le respect de cette politique en passant dans les bureaux des juges pour prendre des photos et les leur montrer ensuite. De même, elle passe avec un sac et ramasse tout ce qui traîne. Elle nous a précisé qu'elle gardait tout dans son bureau dans l'attente d'une réclamation des juges ayant « perdu des documents » ou autres biens laissés à portée de tous le soir.

La gestionnaire nous a expliqué qu'il existe également une sécurisation de l'accès à l'informatique par des codes. Elle donne son accord sur une liste de personnes autorisées à accéder aux données en ligne et celles-ci peuvent ensuite se connecter sur le logiciel ICTRO pour avoir leurs codes⁴⁷⁶.

Il existe, enfin, une sécurisation des juridictions par des agences privées auxquelles s'ajoute la présence de deux policiers dans la salle des pas perdus. Il n'y a en principe aucune présence policière dans la salle d'audience, sauf sur demande. Mais la présence de policiers dans la salle d'audience (deux personnes) doit être requise antérieurement à leur intervention au regard d'un cas particulier.

Revenons à présent sur quelques-uns des indicateurs de qualité retenus par le Conseil pour la Justice.

L'impartialité et l'intégrité des juges :

En principe, aux Pays-Bas, les juges traitent de manière informelle les problèmes liés à de possibles préjugés dans un dossier. Au lieu d'entamer une procédure formelle de récusation, ils échangent leur dossier avec un collègue. C'est pour cette raison, et afin d'aider à maintenir l'intégrité du système judiciaire, qu'avec l'aide du Conseil pour la Justice, les juridictions ont développé et accepté des directives provisoires pour l'intégrité du système judiciaire. L'objectif est de rendre visible les règles auxquelles les juges devraient adhérer afin de préserver leur impartialité (à tout le moins en apparence). Dans le cas où un juge ne se récuserait pas alors qu'il est apparemment en position de partialité, les parties peuvent demander sa récusation.

Il existe également dans le domaine de mesure « Impartialité et intégrité » un indice « Règlement des réclamations » (donné en exemple dans le tableau ci-dessous). Pour cet indice, une échelle de cinq points est pratiquée, dans laquelle l'organisation vise à la note 5 comme résultat. Ainsi, la note 1 est décrite comme « Il n'y a pas de règlement des réclamations », et la note 5 comme « Un rapport est remis chaque année sur le respect et le fonctionnement du règlement des réclamations ». Les résultats du système de mesure servent de signal à l'administration afin de contrôler si une amélioration est possible et nécessaire.

⁴⁷⁶ V. *infra* Partie III pour plus de précisions.

Extrait du domaine de mesure « impartialité et intégrité » du système de mesure du fonctionnement judiciaire⁴⁷⁷.

Indice de performance	Normes (échelle de 5 points)	Instrument de mesure	Observations	Place dans le statut qualité
Règlement des réclamations	<p>1) Il n'y a pas de règlement des réclamations.</p> <p>2)) Il y a un règlement public des réclamations.</p> <p>3) Les justiciables sont informés de l'existence d'un règlement des réclamations.</p> <p>4) Le règlement des réclamations fait l'objet d'un contrôle systématique et périodique sur le caractère adéquat de son fonctionnement.</p> <p>5) Le respect et le fonctionnement du règlement des réclamations font l'objet d'un rapport annuel.</p>	Audit	Le système de normes est cumulatif : si la deuxième étape n'a pas été atteinte, il n'est pas possible de passer à la suivante.	Statut tribunal 5.6

Expertise et formation continue :

Le Conseil pour la Justice précise que, aux Pays-Bas, on entend la formation continue comme « la formation en vue de maintenir le niveau de connaissances et d'aptitude dans la fonction actuelle, et d'améliorer ce niveau. La norme de 30 heures peut être aussi bien remplie par des cours relatifs au contenu de la profession que par des formations d'aptitude. Ne relèvent pas de la formation continue : les formations au management et la formation initiale axée sur l'acquisition de la compétence à la fonction de juge ou de collaborateur juridique. L'interprétation de la norme est établie chaque année et évaluée au cours d'un entretien entre le collaborateur et son supérieur hiérarchique ».

Selon cette institution, la promotion du professionnalisme constitue un sujet important pour l'organisation judiciaire. Outre la qualité juridique relative au fond (connaissance), les aptitudes, l'attitude et les expériences des juges et des collaborateurs juridiques occupent une place centrale dans ce thème. Une norme concernant la formation continue a donc été définie afin de garantir l'expertise des juges et des collaborateurs juridiques et est entrée en vigueur

⁴⁷⁷ Pour d'autres exemples de mesure de la qualité voir en annexe les tableaux tirés de *RechtspraakQ : A Quality System for the courts*, 30 septembre 2004, [en ligne] <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/rechtspraakcompletereport.doc>.

au 1er janvier 2009. Elle prévoit trente heures par juge et par collaborateur juridique sur une base annuelle.

Le centre de formation judiciaire (*Studiecentrum Rechtspleging* ou *SSR*) est le centre de formation judiciaire néerlandais qui constitue l'une des unités de soutien du Conseil pour la Justice et du parquet dans ce domaine. Il organise la formation initiale, qui doit conduire les candidats à la qualification de juge ou de procureur, ainsi que leur formation continue. Le *SSR* tient aussi un rôle dans la formation des greffiers et du personnel administratif travaillant dans les juridictions et au sein du parquet.

Les plaintes à l'encontre des juges :

L'article 116 de la constitution donne aux personnes ayant à se plaindre de l'administration du tribunal (plainte contre une personne ou des événements en lien avec l'administration du tribunal) le droit de faire appel à l'*ombudsman* au niveau national après une procédure interne au tribunal (Art. 26 de la loi sur l'organisation judiciaire de 2001). L'*ombudsman* doit agir dans le respect de l'indépendance de la justice. Si la plainte met en cause un juge, elle doit en effet être portée devant le procureur général près la Cour Suprême, mais il s'agit d'une procédure très rare en ce que le programme pour l'amélioration du système judiciaire a développé une procédure de plainte interne au tribunal. Cette procédure est régie par l'article 44 de la loi sur l'organisation du système judiciaire. Cet article prévoit que c'est l'organe de direction de la juridiction qui doit établir une procédure de plainte, mais il semble en pratique que cette procédure est très difficile à mettre en œuvre puisque, par exemple, aucune plainte ne peut avoir lieu pendant un procès afin de ne pas compromettre le jugement à venir.

En tout état de cause, une procédure uniforme de plainte pour l'ensemble des cours de district a été mise en place le 1^{er} janvier 2002. Cette procédure, nommée « *Règlement des réclamations* », doit servir à gérer les plaintes à propos de la manière dont les juges, le personnel administratif des juridictions et les juridictions dans leur ensemble opèrent. Il n'est donc pas possible de réclamer à propos d'un jugement, car ceci relève de l'appel. L'objectif du règlement des réclamations consiste dans un traitement et un enregistrement uniformes des réclamations et dans une présentation transparente des réclamations, afin de simplifier l'amélioration de la qualité. Les réclamations sont publiées chaque année de manière anonyme.

On notera que la cour de district d'Almero a été la première juridiction des Pays-Bas à offrir la possibilité aux usagers d'utiliser l'internet afin de se plaindre de l'attitude du personnel de la juridiction envers ses usagers. Les plaignants ne pouvaient auparavant se plaindre que par écrit à l'administration. Il est maintenant possible de le faire par l'internet. Le programme mis en place guide l'utilisateur en quelques clics au travers de la procédure de plainte. Les usagers peuvent ainsi évaluer la manière dont seront reçues leurs allégations par la juridiction et incorporer l'ensemble des éléments pertinents dans leur plainte.

En plus de ces aspects traditionnels servant à la mesure de la qualité, un nouvel outil a été introduit en 2008 : les normes spécifiques de qualité pour les juges. Il s'agit de normes incitatives, les juridictions devant se justifier si elles ne les utilisent pas et les juges étant incités à prendre le temps de mettre en œuvre ces normes. Elles prennent en compte : la formation continue (30h/an) qui doit être organisée soit par la juridiction qui invite des intervenants extérieurs ; soit par le centre de formation des juges. Il est également envisagé d'améliorer la formation à l'université et la formation initiale des juges. Ces normes impliquent aussi la qualité de la rédaction des verdicts, même s'il semble que cela soit surtout

dans le domaine pénal⁴⁷⁸ ; la rapidité, étant entendu que les délais sont un standard de qualité majeur dans le secteur civil et administratif⁴⁷⁹ ; et la visite d'autres juridictions⁴⁸⁰.

Parmi l'ensemble de ces critères, la rapidité et l'uniformisation des procédures et des décisions semblent être très importantes, ainsi que la motivation des décisions qui fait l'objet du *Projet d'amélioration de la motivation des jugements pénaux* (PROMIS) qui sera abordé par la suite⁴⁸¹. Concernant l'uniformisation, il convient également de souligner les *Polaris-Guidelines* utilisés par le ministère public ou les guides pour les peines appliqués par les juges du siège pour rendre leur décision qui s'agissent comme des aides à l'unification de la jurisprudence.

Enfin, un nouveau critère de qualité émerge actuellement aux Pays-Bas à la suite du rapport *Deetman* : la spécialisation des juges. Autrement dit, les affaires seraient concentrées par catégories sur certaines juridictions. De ce fait, il est projeté de réduire le nombre de cours de district et de passer de dix-neuf à onze cours. Les huit cours appelées à disparaître sont jugées trop petites et ne répondant pas aux critères de qualité. En pratique, ces cours ne disparaîtraient pas entièrement : elles continueraient à exister et seule la partie administrative serait centralisée. Cela doit entraîner une réduction du personnel administratif mais ni des juges ni des greffiers qui demeureraient en et sur place. Il est néanmoins à noter que l'un de nos interlocuteurs du Conseil pour la Justice nous a précisé que la réduction des effectifs n'est pas un objectif mais une conséquence, le but recherché n'étant pas en premier lieu la réduction des coûts.

212. Outre l'évaluation de la qualité, la charge de travail est mesurée depuis une quinzaine d'années aux Pays-Bas, avec une évolution importante depuis environ dix ans. Elle représente aujourd'hui un aspect important de l'évaluation du système judiciaire néerlandais. Elle se fonde sur une grille de calcul mise en place en 2002, qui repose sur le coût de traitement des dossiers. Les coûts sont ainsi intégrés en termes de temps passé sur les dossiers et servent à déterminer le budget des juridictions néerlandaises. La méthode de calcul du budget des juridictions néerlandaises est particulièrement intéressante. Dans le cadre de la nouvelle gestion publique, la responsabilité financière est politique en ce que le Parlement veut connaître le devenir de l'argent des contribuables. Les juridictions, quant à elles, veulent connaître le montant qui leur sera alloué. Dans ce contexte, de nouvelles règles ont donc été instaurées aux Pays-Bas concernant les budgets annuels : elles impliquent, comme cela a été brièvement évoqué ci-dessus, des plans annuels et des projections fondées sur la productivité (quantitative) de l'année antérieure. En pratique, le budget des tribunaux est fixé annuellement par le Conseil pour la Justice sur la base de l'activité des tribunaux. On parle de mesure de la charge de travail. Elle a été influencée par les recommandations du comité *Meijering* en 1999. Cette activité est mesurée selon un modèle de calcul décrit par le Conseil pour la Justice comme objectif. Pour chaque type de tribunal ou de cour d'appel, ont été décrites les catégories d'affaires les plus importantes qu'ils traitent. Concrètement, cinquante-trois cas types ont été déterminés en accord avec les différentes juridictions⁴⁸². Ce travail de définition s'est fait progressivement depuis dix ans dans les hautes sphères administratives avant que les cas définis ne fassent l'objet d'une vérification pratique. Il a ensuite fallu déterminer le poids chaque catégorie, autrement dit, le temps nécessaire en théorie pour traiter une affaire de chaque catégorie du début à la fin. On utilise pour cela une méthode de chronométrage. Il est aussi question d'estimation raisonnée (*calculated guess*). Le temps est

⁴⁷⁸ V. *infra* à propos de la démarche de qualité dans le procès pénal.

⁴⁷⁹ V. *infra* à propos de la démarche de qualité dans les procès civil et administratif.

⁴⁸⁰ V. *infra* à propos de l'intervision.

⁴⁸¹ V. *infra*, n° 222.

⁴⁸² Voir en annexe le tableau fourni par le Conseil pour la Justice.

indiqué en minutes et à chaque minute est attribué un coût en faisant une différence entre le temps du juge et le temps des autres catégories de personnel. C'est donc en fonction du temps passé qu'a été déterminé le coût d'un cas⁴⁸³ et l'argent dont chaque juridiction avait besoin en conséquence pour fonctionner au regard des prévisions en nombre de cas à traiter pour l'année à venir, ces prévisions étant fournies par les juridictions chaque année (pour le 1^{er} décembre) au Conseil pour la Justice.

Chaque tribunal indique en effet dans un rapport de planification – qui doit inclure le financement de projets en dehors de ce processus – le nombre et les catégories d'affaires qu'il compte traiter pendant un exercice budgétaire. Le montant calculé constitue le point de départ du devis de ce tribunal. Une discussion a ensuite lieu entre le Conseil et le tribunal sur le taux de réalité des projets du tribunal afin de se mettre d'accord sur le devis. Par la suite, le Conseil regroupe tous les devis et en établit un global pour lequel il s'efforce d'obtenir les moyens suffisants pour que concordent budget et charge de travail. Il y a dans ce sens de très importantes négociations entre le Conseil et le Ministère de la Justice qui, selon certains acteurs du système comme Bert Van Delden, l'ancien président du Conseil, n'aboutissent pas à des budgets suffisants. Enfin, il répartit les moyens obtenus entre tous les tribunaux. Afin de déterminer des moyennes justes, les études conduites sur le temps passé, et les inventaires de celui-ci, sont conduits au moins tous les cinq ans. A la fin de l'année, on regarde si l'activité de chaque tribunal répond aux normes du système de financement afin de la valider. Les juridictions sont obligées de rapporter annuellement le nombre de cas sur lequel elles ont statué dans chaque catégorie. Les très grandes affaires pénales ne sont cependant pas prises en compte dans le système d'évaluation, un montant leur étant réservé sur le devis et réparti entre les tribunaux. Si les dépenses sont supérieures aux prévisions, le tribunal peut faire l'objet de sanctions sous la forme d'une retenue financière pour le futur. Il existe une comparaison des tribunaux entre eux afin de regarder si à budget équivalent un tribunal n'aurait pas un meilleur rendement, l'objectif étant, dans ce cas, d'en comprendre les causes. Le Conseil accorde une attention particulière aux tribunaux à faible rendement afin de les stimuler. Outre la quantité des dossiers qui ont reçu une solution, environ 30% du budget est alloué à l'organisation des tribunaux, auquel s'ajoutent les coûts engendrés par la mise en œuvre du procès équitable (expertise, visites sur le terrain), l'objectif de cette budgétisation particulière étant d'investir suffisamment d'argent dans la réalisation du procès équitable.

Ceci n'est toutefois que la description théorique du système. L'un de nos interlocuteurs au Conseil pour la Justice nous a expliqué qu'en pratique, maintenant que le système fonctionne depuis plusieurs années, le Ministère de la Justice regarde les données indiquant ce qui a été dépensé l'année précédente et attribue le budget pour l'année à venir en tenant compte du budget antérieur de chaque juridiction. Le système semble donc finalement n'avoir d'original que la responsabilisation des acteurs. En tout état de cause, le Conseil pour la Justice attend des juridictions qu'elles traitent le nombre de dossiers qu'elles ont annoncé qu'elles traiteraient dans l'année. Les performances sont plus ou moins réalisées selon les juridictions, qui se livrent ainsi à une compétition officieuse. Le classement des bons gestionnaires est en effet publié par le biais d'un classement des juridictions élaboré tous les deux ans sur la base de la procédure *INK*. L'administration du tribunal analyse les progrès réalisés dans les divers domaines mis en exergue par les statuts en se fondant sur les indicateurs *INK*. La définition de la position entraîne de nouveaux plans d'amélioration pour le management et pour l'administration. Ce positionnement permet, entre autres, de savoir ce

⁴⁸³ Quand le coût d'un cas ne connaîtra plus d'évolution possible, il est envisagé un arrêt de mesurer la charge de travail.

que chaque juridiction coûte pour chaque cas, ce qui est important puisqu'en termes de coûts, l'objectif est également de chaque juridiction arrive à un coût identique par cas chaque année.

Chaque président de juridiction connaît donc le coût moyen d'un cas et la position de sa juridiction par rapport à ce critère, ainsi que la position de sa juridiction de manière générale. Or, être mal classé est négatif pour l'image d'une juridiction par rapport aux autres. Le problème demeure la réaction des juges qui est, en pratique, très diverse face à ces attentes. Selon André Klip, professeur de droit pénal à l'université de Maastricht, trois types de réactions peuvent se rencontrer. Les juges peuvent, d'une part, estimer que la qualité doit primer et ne tiennent pas compte, dans ce cas, de la programmation opérée pour l'année en termes de rapidité. Ils peuvent, d'autre part, essayer de trouver l'équilibre ou, enfin, intégrer entièrement le système et, dans ce cas, faire primer la rentabilité sur la qualité.

Outre, la politique de classement qui représente une sanction implicite en termes d'image et de réputation, les tribunaux ne sont pas sanctionnés en tant que tels s'ils ne remplissent pas leurs objectifs. En cas de mauvais résultats, s'ils ne peuvent se justifier, ils doivent cependant rendre au Conseil pour la Justice l'argent qu'ils auraient gaspillé. En cas de bons résultats, ils peuvent en garder un petit pourcentage (3% de leurs bénéfices) et doivent rendre le surplus. Une fois que le Conseil a lui-même collecté l'ensemble de l'argent restant, s'il est bénéficiaire, il doit rendre cette somme au Ministère de la Justice tout en conservant 5% des bénéfices réalisés par l'ensemble des juridictions.

L'expérience des brigades mobiles

Westenberg a proposé en 1999 une méthode peu commune afin de juguler les retards dans la gestion des dossiers civils au sein des cours de district. Il a pour ce faire formé un groupe de juges et de juristes chargé de concentrer leur action exclusivement sur les jugements écrits des cours de district qui étaient temporairement incapables de remplir leur charge de travail. Cette brigade, qui a travaillé de manière très anonyme à La Haye entre 2000 et 2007, a été fondée par le Conseil pour la Justice. Prévue dans un premier temps pour quatre ans, la brigade a vu son mandat renouvelé pour trois ans en 2004 avant d'être dissoute en 2007 devant son trop grand succès, sa charge de travail ne cessant d'augmenter (7500 cas en 2004). Il n'était en effet pas prévu d'extension de la mission de cette brigade, cela impliquant des frais qui seraient pris sur le budget des cours de district. De plus, une extension serait revenue à admettre un large problème de fonctionnement et la nécessité de repenser tout le fonctionnement du secteur civil. De plus, Westenberg pensait que plutôt que de tenter de juguler le flot des dossiers par le travail d'une telle brigade, il serait mieux de repenser les pratiques.

La brigade employait trente personnes avec lesquelles le contact était établi par les juridictions par la voie postale, téléphonique et électronique. Elle rédigeait chaque année environ 2000 jugements, ce qui revient, selon Westenberg, à remplir la charge d'une juridiction importante comme celle de La Haye. Son travail se limitait à la rédaction des jugements, qu'il s'agisse d'une décision finale ou intermédiaire, devant encore être suivie par la comparution des parties ou une expertise. Afin d'accomplir sa mission au mieux, la brigade était en contact avec les juridictions afin d'évaluer le degré d'avancement du dossier, d'expliquer le jugement ou de parler de la nécessité de faire appel à un expert sur le point posant problème. A cela s'ajoute que la brigade ne traitait pas toujours des échantillons de toutes les affaires. Les juridictions leur adressaient parfois des dossiers problématiques sur lesquels plusieurs juges avaient déjà travaillé sans succès. La brigade pouvait alors refuser un dossier mais cela se produisait très rarement. De même, il arrivait que le dossier soit renvoyé à la juridiction d'un commun accord, par exemple, dans les dossiers où un groupe important de personnes dans un quartier avait souffert d'un préjudice ou d'une perte à cause d'une seule personne.

Il semble que dans 9 cas sur 10 les juridictions aient été contentes de la qualité du jugement rédigé par la brigade et qu'elles l'aient délivré sans lui poser de questions complémentaires. Les membres de la brigade reconnaissaient cependant que lorsque le jugement qu'ils avaient rédigé faisait l'objet d'un appel ou d'un pourvoi en cassation, ils essayaient toujours de se procurer la décision afin de pouvoir considérer les critiques faites. En définitive, il semble que le travail réalisé par cette brigade ait fait l'objet de peu de critiques des cours de district qui y ont eu recours, comme des instances d'appel et de cassation.

213. Il ressort de l'observation du mécanisme de détermination des critères d'évaluation du système judiciaire néerlandais une approche tournée non seulement vers la quantité, mais également une attention particulière portée à la qualité du système. Pourtant, selon l'un de nos interlocuteurs, les critères déterminés par le Conseil pour la Justice afin d'évaluer le fonctionnement du système judiciaire seraient entièrement tournés vers l'efficacité et le rendement, et donc dangereux pour la qualité de la justice. Afin de respecter les délais impartis par le Conseil, certains juges peuvent en effet, selon les détracteurs du système, être amenés à ne pas entendre certains témoins afin de gagner du temps. Ils peuvent aussi être conduits, s'ils passent trop de temps sur un dossier, à réduire le temps qu'ils passeront sur les dossiers suivants. Un autre exemple, donné lors d'un autre entretien, est significatif. Selon le modèle du Conseil, les modes alternatifs de règlement des conflits permettent d'interrompre le décompte de temps passé par un juge sur un dossier. Par conséquent, si un juge arrive à envoyer les parties en médiation, ou les convainc de trouver un accord (*settlement*⁴⁸⁴), le temps passé en médiation n'est pas décompté. Le décompte reprend uniquement une fois l'accord trouvé, lorsque les parties reviennent devant le juge afin qu'il valide leur accord. Dans le même sens, en 2008, à la suite de la crise financière, le Collège du contentieux économique (*CRvB*), situé à la Haye, a trouvé en la médiation une ressource pour juguler l'afflux des litiges liés à ce contexte et ne pas faire exploser ses délais de jugement⁴⁸⁵.

La qualité dans le travail policier⁴⁸⁶

Aux Pays-Bas, la police nationale comme régionale dépend du ministère de l'intérieur, alors que le parquet relève du ministère de la Justice.

L'inspecteur rencontré nous a expliqué la manière dont les politiques criminelles sont mises en œuvre et, notamment, l'existence de priorités sur lesquelles la police s'accorde dans une réunion triangulaire avec le procureur et le maire. Il a ensuite abordé plusieurs points qui intéressent la question de la qualité : Concernant, d'abord, la question des dépenses, il a indiqué qu'il n'y avait aucun problème pour les expertises scientifiques car le budget est propre à la police. Il est parfois nécessaire pour avoir les réponses aux questions de changer d'expert, tout en sachant que les experts sont normalement des policiers d'un service particulier ou qu'à défaut les experts doivent être pris dans une liste. Dans ce cas, il faut apprécier la proportionnalité entre les besoins et les moyens à investir dans l'enquête en cause, le choix des moyens engagés appartenant à la police (discussion entre le policier et son supérieur).

Plus précisément sur la qualité, il a indiqué qu'il n'existe pas formellement de critères de qualité préétablis pour la police. De manière informelle sont pris en compte : la durée de la procédure, la qualité des preuves recueillies, la formation des policiers, les comportements à tenir avec les victimes, suspects et témoins. Le policier auditionné nous a expliqué que tout cela vient de l'expérience. En outre, après les affaires complexes, il y a des réunions de bilan – de manière formelle ou par téléphone – avec les membres du parquet afin d'analyser la qualité des mesures prises.

Enfin, a été abordée la question des objectifs chiffrés qui existent dans la police comme dans la justice néerlandaise. Des choix sont faits en se fondant sur les capacités en personnels et en moyens, ainsi que sur les politiques pénales dégagées. En l'espèce, aux Pays-Bas à l'heure actuelle, l'accent est mis sur les abus sexuels, les cambriolages et la délinquance des jeunes. Les moyens sont limités et non alloués aux besoins locaux puisqu'ils le sont pour les priorités nationales. Il n'y a donc pas de réponse adaptée aux besoins locaux et une insatisfaction du public. Selon la personne interrogée, le problème local n'est pas budgétaire mais humain : il y a aujourd'hui un manque d'hommes, et il faut attendre que les nouveaux personnels recrutés soient formés.

Le policier nous a, pour finir, expliqué qu'il y a dans la police, comme pour les cours de district, une politique d'étalonnage (*benchmarking*) afin de classer les commissariats.

⁴⁸⁴ V. *infra* pour la justice civile.

⁴⁸⁵ Pour d'autres explications liées particulièrement à la complexité de ce contentieux, V. *infra*.

⁴⁸⁶ Cette note rend compte de la visite du commissariat de police régional de Maastricht et de la rencontre avec l'un des inspecteurs de police en poste.

II. La mise en œuvre des critères d'évaluation

A. La mise en œuvre générale

214. La mise en œuvre des critères d'évaluation du système judiciaire néerlandais nécessite de se pencher à la fois sur ce qui est réalisé au niveau central et au niveau local. Il ressort cependant rapidement que la mise en œuvre de ces critères ne relève pas directement du Conseil pour la Justice, qui a plutôt pour rôle d'impulser, de proposer, parfois de faciliter, mais pas d'imposer. Ce sont les juridictions qui mettent en œuvre localement les critères définis.

En ce qui concerne la qualité du fonctionnement du système judiciaire, et plus précisément afin de considérer quelle est la performance d'une juridiction en matière de qualité, l'administration de cette juridiction doit procéder à des mesures régulières de la qualité. La mise en œuvre des critères d'évaluation revient, à l'intérieur de chaque juridiction, au président. Le gestionnaire de la juridiction a, pour sa part, des attributions financières très importantes. De plus, il existe au sein des secteurs, tout comme au parquet, un responsable qualité.

Pour mieux comprendre le rôle de chacun, rappelons que chaque juridiction dispose d'un organe directionnel qui est responsable depuis le 1^{er} janvier 2002 devant le Conseil pour la Justice. Les membres judiciaires de cet organe de direction doivent consacrer 50% de leur temps aux activités de gestion et aux tâches administratives (dans les grands tribunaux cela peut atteindre presque 100%), le reste étant consacré à l'activité juridictionnelle. Il existe une division très nette des tâches au sein du comité : le président et le directeur de la gestion s'occupent des tâches générales (gestion du personnel, logement, technologie de la communication, etc.) alors que le comité entier est responsable de la bonne administration et de la gestion du budget attribué à la juridiction, ce qui implique une double responsabilité pour les présidents de secteurs⁴⁸⁷.

Il est clairement établi que l'organe de direction de la juridiction ne doit pas interférer sur le jugement d'une affaire ni sur la décision prise ou le contenu d'un cas concret (article 23 sections 2 et 3 de la loi sur le statut légal des fonctionnaires de la justice), sans pour autant que le pilotage de certaines catégories d'affaires ne soit exclu. Mais il y a une tension entre la gestion et les tâches judiciaires en ce que l'organe de direction a pour mission d'améliorer la qualité du juridique et l'uniformité des jugements à l'intérieur de la juridiction.

Chaque tribunal et chaque secteur à l'intérieur du tribunal disposent d'un statut. Ces statuts forment l'essence même de la politique de qualité mise en place dans le système judiciaire néerlandais (*Rechtspraak*). Ils décrivent les questions importantes pour un bon fonctionnement de l'organisation judiciaire concernant aussi bien la qualité du fonctionnement judiciaire que celle de l'organisation. Le but des statuts est de permettre aux personnes intéressées de s'assurer que les Cours de district et les différents secteurs sont bien organisés dans tous les domaines visés, en prenant en compte les demandes justifiées de tous ceux y ayant un intérêt direct. Ils doivent être considérés comme une liste de contrôle. Les politiques dans l'ensemble de ces domaines doivent être développées séparément, ce qui implique une possible variation par juridiction et même par secteur. Les statuts concernant les Cours et les statuts concernant les secteurs ne décrivent pas uniquement la structure organisationnelle des juridictions, leur force réside aussi dans le fait qu'elles forment un pont entre les aspects gestionnaires et les aspects liés au fonctionnement de la juridiction. Les

⁴⁸⁷ Les présidents de chaque secteur sont prêts à en aider un autre en cas de grosses difficultés financières.

aspects considérés comme importants par les tribunaux et par le Conseil pour la qualité du système judiciaire, ainsi que les exigences complémentaires dans ce domaine y sont donc énumérés. Les tâches de l'administration du tribunal et de la direction du secteur sont décrites dans les statuts pour les divers domaines d'attention relatifs aussi bien au fonctionnement judiciaire qu'à l'organisation. Au sein d'un tribunal, chaque secteur, aussi bien le secteur pénal que le secteur administratif et civil, a sa propre direction. Les statuts décrivent de manière structurée ce qui doit être fait, mais non pas comment : les tribunaux déterminent eux-mêmes leur mode de travail.

Les tribunaux et le Conseil de la magistrature ont développé un statut du tribunal et un statut du secteur modèle, que les tribunaux peuvent (dans certaines limites) adapter à leur propre situation. La formulation de plans d'amélioration à la suite des résultats des enquêtes sur la satisfaction de la clientèle, ou la formulation d'une stratégie concernant le traitement de tous les collaborateurs sont des exemples de thèmes abordés dans les statuts. Ils donnent ainsi une image commune de ce qui est entendu par qualité et forment un fil conducteur pour l'amélioration du niveau de qualité dans les tribunaux.

Les statuts ne constituent pas un ensemble statique, mais peuvent être soumis à des changements. De plus en plus de normes communes sont développées, entre autres pour la formation continue, tandis que des accords sont, par exemple, conclus sur les procédures à traiter en chambre collégiale. Par ailleurs, un changement de la législation ou des souhaits des intéressés peut rendre nécessaire une adaptation des statuts. Il est donc périodiquement procédé à une actualisation. Dans ce sens, l'organisation d'audits constitue un outil important permettant de mesurer la situation sur divers aspects des statuts. Pendant l'audit, les collaborateurs du tribunal examinent si un tribunal satisfait aux éléments qui ont été inclus dans le système de mesurage. En outre, des questions d'audit ont été développées pour chaque aspect des statuts, que les tribunaux peuvent utiliser s'ils le désirent. L'audit est annuel mais se fonde sur un tableau de bord perpétuellement mis à jour. En pratique, le président et le directeur de la gestion de la juridiction établissent un rapport annuel sur leurs activités. De plus, des audits sont réalisés de manière interne par des membres du personnel de la juridiction tous les ans.

La mise en œuvre des critères d'évaluation au niveau local est contrôlée par le biais de visites des cours de district tous les quatre ans. La visite est faite par une commission spéciale composée de quinze membres : neuf extérieurs à l'institution judiciaire, principalement des administrateurs d'universités, d'hôpitaux ou d'entreprises et six membres de l'institution judiciaire qui font tous partie de l'administration des juridictions au titre de président, chef des opérations ou chef de secteur. Ils choisissent trois thèmes de discussions et interrogent des membres du personnel de toutes les juridictions sur ces mêmes thèmes. L'enquête menée en 2006 portait, par exemple, sur le fonctionnement judiciaire, l'orientation externe de l'organisation judiciaire et le développement du système-qualité. La visite tient lieu de reddition des comptes de l'organisation judiciaire vis-à-vis de la société et du Ministère de la Justice. Le rapport réalisé est ensuite rendu public et doit, d'une part, servir à l'amélioration du niveau de qualité à l'intérieur des tribunaux, et, d'autre part, permettre de se rendre compte du niveau de qualité dans les tribunaux. Lorsqu'il y a un problème dans une juridiction en particulier, le président de la juridiction reçoit une lettre confidentielle et il dispose de quatre ans afin de faire les modifications nécessaires. Mais il ne semble pas qu'il y ait de conséquences si rien n'est fait.

Les trois thèmes retenus pour la visite des cours de district pour l'année 2010

Les trois thèmes retenus pour la visite des juridictions dans le courant de l'année 2010 sont la compétence et l'application des normes spécifiques (V. *supra*) ; le retour d'informations et l'utilisation du système de qualité, en particulier en ce qui concerne la qualité du jugement. C'est la première fois que l'évaluation porte sur la qualité du jugement.

Pour ce faire, cinquante-quatre verdicts vont être analysés (par un comité de paires composé de dix membres anciens juges et juristes considérés comme la crème de la crème) dans le cadre d'affaires commerciales anciennes dans trois cours de district. L'étude porte sur la motivation, la bonne décision, et l'adéquation avec la jurisprudence dans ce domaine. Pour chacun des cas, les cours d'appel de secteur examinent également le dossier afin de donner leur avis. Le but de cette évaluation est de réaliser un modèle de ce qu'est un bon verdict afin de pouvoir ensuite l'étendre à l'ensemble des cas civils, puis dans les domaines pénal et administratif. Il y aura peut-être préalablement des cours-pilotes. Cette évaluation concernant les verdicts est liée à une critique inhérente à la dernière visite de 2006 qui avait fait ressortir que tout était examiné sauf le produit fini. L'analyse touche là à un domaine très délicat car il est en lien avec l'indépendance des juges. Notre interlocuteur au Conseil pour la Justice nous a donc précisé qu'il est mis en avant que le but est d'améliorer le fonctionnement du système dans son ensemble, ce qui implique que l'étude porte sur la qualité des verdicts d'un secteur dans une juridiction, mais pas d'un juge en particulier. C'est le comité de secteur qui décide.

La composition du comité d'évaluation concernant les verdicts est extrêmement importante puisque c'est le comité qui développera les critères permettant d'évaluer la qualité des verdicts. Tout l'intérêt de cette expérience est de découvrir s'il est possible de développer une méthode d'évaluation de la qualité des verdicts et si les résultats d'un petit échantillon son en quelque manière que ce soit utiles comme indicateurs de la population dont l'échantillon est tiré. Le rapport du comité sera présenté en novembre 2010. Dans ce rapport, les critères et la manière d'obtenir ces critères seront indiqués.

215. Pour ce qui est de l'évaluation de la charge de travail, la méthode et le processus d'évaluation ont changé en 2008, mais l'utilisation des nouvelles technologies n'a pas d'impact sur ces méthodes de mesure. Alors que depuis 2005, l'évaluation se faisait au cas par cas sur 9 à 12 mois, il est aujourd'hui procédé à l'évaluation globale du temps passé sur un cas et l'établissement d'une moyenne du temps passé par cas. Ce changement est issu d'un mouvement de critique du système par les juges qui, constatant que certains dossiers prennent plusieurs années, ont estimé que le premier système mis en place n'était pas représentatif de leur travail. Depuis deux ans, les juges civils, mais le projet tend à s'étendre aux autres secteurs, sont interrogés et observés dans leur travail par des visiteurs qui considèrent le temps passé en réunion, pause déjeuner, à lire, le temps passé en heure supplémentaires (après 17 heures) ou à juger. Au regard de ces données, ils font une évaluation globale du temps passé sur un cas et établissent une moyenne du temps passé par cas. Les visiteurs appartiennent à un organisme privé (TNO) choisi pour son expertise dans ce domaine et qui travaille selon un cahier des charges. Il fournit ensuite un rapport⁴⁸⁸ au Conseil pour la Justice. A l'heure actuelle, cette mesure de la charge de travail est réalisée tous les trois ans et le prix par cas réévalué en fonction des observations faites. Cette étude coûtant à chaque fois 1,4 millions d'euros, il a été envisagé de passer à quatre ans mais Jos Puts, notre interlocuteur du Conseil pour la Justice, estime que cela représente un danger car ce serait prendre le risque de ne plus être actualisé.

⁴⁸⁸ Voir, par exemple pour 2009 : W. Bockstaal-Blok, B. De Graaf, H. Kooij-De Bode, F.A. Van Der Meulen, *Tijdbestedingsonderzoek Rechtspraak 2008* (rapport du TNO pour 2009), La Haye, Conseil pour la justice, 2009

La productivité des cours

Lors de notre visite au Conseil pour la Justice néerlandais le 27 janvier 2010, il nous a été présenté une recherche sur la productivité des juridictions en perspective réalisée par le Département de prévision sociale et culturelle du Conseil pour la Justice.

Il s'agit d'une étude menée sur les entrées et les sorties des dossiers dans les juridictions, le lien étant fait avec la quantité de personnel et la complexité des cas. Le but de cette étude est de mieux comprendre les déterminants de la productivité des juridictions tout en ayant en tête certaines questions de politique judiciaire. Il en ressort que les déterminants de la productivité des juridictions sont de plusieurs ordres : l'organisation judiciaire – taille des juridictions, coopération ; le nombre de dossiers qu'elles prévoient de traiter par an et qu'elles communiquent au Conseil pour la Justice ; le *benchmarking*, chaque juridiction pouvant apprendre des autres.

Dans ce sens, l'étude montre que la productivité du travail a augmenté de 5% entre 2002 et 2005 alors que la productivité totale augmentait de 14%. On constate une croissance modérée par année de travail à la fois dans les coûts liés aux salaires et dans les autres coûts, et de larges différences dans le développement de la productivité du travail par secteur.

Le bilan que l'on peut finalement tirer de l'évaluation du système judiciaire néerlandais tant au niveau local que national tient en trois points :

a) D'abord, et comme cela a pu être évoqué, les juges acceptent de manière très diverse le nouveau système d'évaluation du fonctionnement des juridictions. Comme cela a été dit à plusieurs reprises dans les entretiens, il s'agit avant tout d'un problème générationnel : les juges anciens et les membres de la Cour de cassation ont du mal à accepter ce nouveau système⁴⁸⁹, alors que les jeunes l'acceptent mieux. Pour Jos Puts, l'un de nos interlocuteurs au Conseil pour la Justice, c'est avant tout un problème de communication. Il faudrait mieux expliquer le système. Il estime toutefois que l'on est aujourd'hui sur la voie de la compréhension.

b) Ensuite, la stimulation des juridictions se fait par le biais d'une sorte de tableau d'infamie – le positionnement des juridictions – qui a été évoqué. Mais il n'est là que pour inciter à une amélioration. En cas de problème, il y a toujours une négociation, le Conseil pour la Justice ne pouvant rien imposer. On notera cependant que la façon dont il incite les juridictions à remplir leurs objectifs dépend de la composition du Comité directeur du Conseil : alors qu'il était plutôt jusqu'à présent assez compréhensif et qu'il déléguait beaucoup aux juridictions, il semble qu'avec son renouvellement partiel, il soit aujourd'hui un peu plus incitatif.

c) Enfin, selon Jos Puts, une question se pose à chaque fois que l'on évalue la charge de travail. Elle réside dans le fait de se demander pourquoi, lorsqu'un juge passe dix minutes sur un cas, il ne passe pas moins de temps sur celui-ci : est-ce qu'il n'est pas assez rapide ? Est-ce qu'il fait de la qualité ? Or, si c'est le cas, le temps passé ne montre pas cette qualité. Le risque du système est donc à l'évidence de perdre cette qualité. C'est pourquoi les indicateurs de qualité précités ont été mis en place en 2006, le but étant de trouver l'équilibre entre quantité et qualité.

⁴⁸⁹ Cela est paradoxal dans le cas des cours suprêmes car l'évaluation de la charge de travail telle qu'elle vient d'être décrite ne s'applique qu'aux cours de district et aux Cours d'appel. Pour la cour de cassation et les juridictions administratives concernées, le système est beaucoup plus indicatif. Si elles ne traitent pas d'un certain nombre de cas, elles n'ont pas à rendre d'argent. Seules les juridictions administratives *CRvB* et *CBB* connaissent le système du coût par cas.

B. L'utilisation des enquêtes de satisfaction

216. Il existe aujourd'hui aux Pays-Bas deux types d'enquêtes de satisfaction : sur la satisfaction de la clientèle et sur la satisfaction des personnels. A cela s'ajoutent plusieurs autres mécanismes : des enquêtes d'opinion plus larges qui touchent les simples visiteurs des tribunaux ; des enquêteurs fantômes qui suivent les justiciables tout au long de leur parcours pour voir comment cela se passe, les juridictions étant informées de leur présence ; et l'utilisation de « clients mystérieux » pour l'intervention desquels les juridictions ne sont en revanche pas au courant.

Ces enquêtes peuvent être réalisées soit par PRISMA⁴⁹⁰, soit par des agences privées, soit par des personnels spécialement chargés de ces missions au sein des juridictions. La décision est prise localement. Par exemple, à Maastricht, ces enquêtes sont réalisées au sein de la cour de district par PRISMA qui réalise le plus grand nombre d'enquêtes de satisfaction aux Pays-Bas. Elle a commencé à s'intéresser à la satisfaction des usagers en 2000 lorsque les juridictions se sont mises à travailler avec le modèle *EFQM* en ce que la satisfaction des clients joue un grand rôle dans ce modèle. Cet aspect a d'abord été laissé de côté lors de la mise en place du cadre d'amélioration de la gestion des tribunaux, puis, quelques gestionnaires ont commencé à parler de la manière dont il serait possible de mesurer la satisfaction des usagers des tribunaux. Le parti pris de PRISMA a été de travailler pour les juridictions de manière individuelle et de les aider à se moderniser. Si ce sont les juridictions de district qui mettent principalement PRISMA à contribution pour les raisons qui seront évoquées par la suite, les autres juridictions y ont également recours, y compris le Conseil d'Etat dont nous avons pourtant précisé l'absence de lien avec le système d'évaluation mis en place depuis 2002.

Les enquêtes de satisfaction à proprement parler sont aujourd'hui⁴⁹¹ réalisées tous les quatre ans au niveau de chaque tribunal. Les usagers visés sont aussi bien les justiciables que les avocats et les procureurs de la Reine. Lors de ces enquêtes, plusieurs groupes d'utilisateurs sont interrogés sur tous les aspects de la prestation de services d'un tribunal : traitement des parties par le juge lors de l'audience, la lisibilité et transparence de la décision ou conformité du début de l'audience avec le calendrier. Ces enquêtes donnent lieu à un rapport par secteur (usagers et professionnels). Il existe parallèlement à ces accords plus formels des questionnaires volontaires et les tribunaux font souvent appel à des panels de clients pour approfondir les résultats de l'enquête sur la satisfaction de la clientèle.

En ce qui concerne les professionnels : les juridictions invitent la plupart du temps l'ensemble des professionnels qui travaillent avec elle par lettre et courriels à participer à l'enquête qu'elles mènent. Elles envoient encore (mais un changement est à venir) le questionnaire par la voie papier et informatique. Il en ressort que 35% environ des professionnels contactés répondent. Dans certains cas, les juridictions choisissent de sélectionner les personnes interrogées. Elles retiennent alors celles avec lesquelles elles ont le plus de contacts ou celles dont elles ont l'adresse électronique.

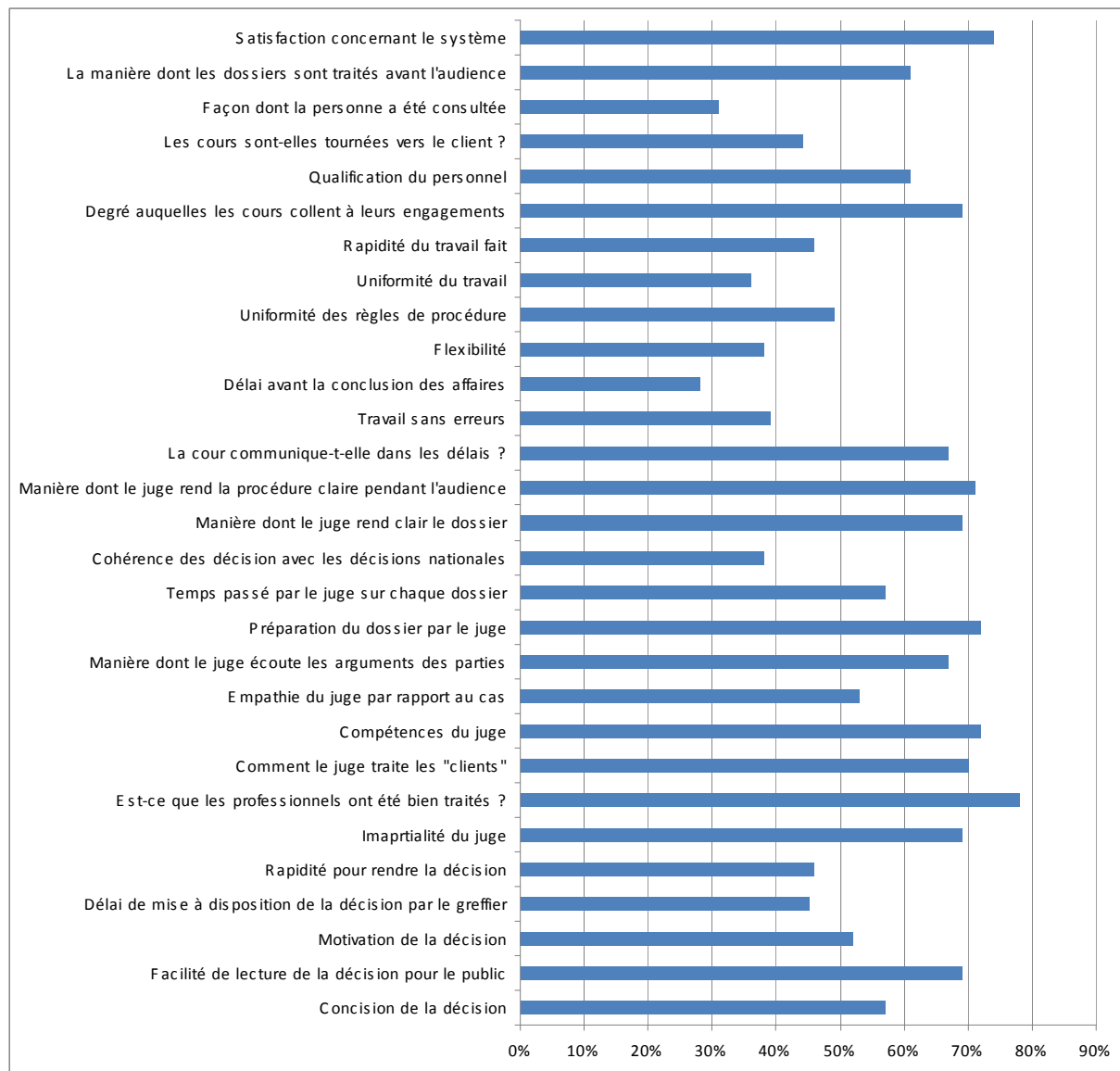
En pratique, PRISMA organise toute l'enquête et les juridictions n'ont qu'à envoyer le questionnaire ou un courriel accompagné d'un lien en indiquant que c'est PRISMA qui analyse l'ensemble des données (il n'y a pas de traitement individuel des données).

⁴⁹⁰ V. *supra* pour une présentation détaillée de PRISMA.

⁴⁹¹ Le système judiciaire était bien moins unitaire en 2000 qu'il ne l'est aujourd'hui, ce qui explique que les enquêtes-usagers sont parties d'une ou deux cours, celle d'Harlem ayant été la première.

Lorsqu'elles n'obtiennent pas de réponse à leur courrier, les juridictions procèdent à une relance quelques semaines après leur premier contact.

Exemple de questionnaire adressé aux professionnels de la justice sur la période 2001-2004 (source PRISMA)



S'agissant des particuliers : dans un premier temps, le questionnaire était envoyé environ six semaines après la fin de leur affaire lorsqu'ils avaient accepté à l'audience de participer à l'enquête. Mais, le taux des réponses était très faible (10 à 20% de réponses). Il y avait également des entretiens par téléphone, mais les justiciables ne se souvenaient souvent pas des informations demandées.

Aujourd'hui, les personnes sont interrogées lors de leur venue au tribunal pour l'audience. L'enquête prend 10-15 minutes après l'audience, lorsque les gens n'ont pas encore connaissance du jugement, sauf dans le cas des audiences à juge unique où le dossier est simple. Le nombre de questions est limité et porte sur l'audience du jour. 70% de réponses sont obtenus. Lorsque les gens ont le jugement (PRISMA préfère poser les questions à ce moment-là lorsque c'est possible), une question est posée sur le point de savoir s'il paraît

juste, s'il répond aux attentes des justiciables. Les condamnés sont souvent contents de leur sort, ce qui n'est pas le cas des victimes.

Le questionnaire est le même tous les quatre ans afin de pouvoir donner lieu à des comparaisons. Une fois l'enquête menée, un rapport est réalisé à l'attention de la juridiction. S'il révèle un problème avec un juge en particulier, le président peut être amené à convoquer le juge et la personne ayant soulevé la difficulté afin de régler le différend.

Exemple de questionnaire utilisé pour interroger les justiciables sur la période 2001-2004 (source PRISMA)



Les tribunaux mènent également à la même fréquence une enquête sur le niveau de satisfaction des personnels. Dans le cadre de cette enquête, tous les collaborateurs sont interrogés, entre autres, sur leur appréciation de leurs possibilités de développement, sur l'encadrement, l'administration et la variété dans le travail. Ceci permet d'améliorer leur niveau de motivation et de satisfaction afin de rendre l'organisation plus performante dans son ensemble.

Le but de ces enquêtes est d'améliorer le fonctionnement du tribunal. Elles sont en lien avec la démarche qualité dans l'ensemble des procédures.

Dans ce sens, les questions qui se sont posées lors de la mise en place des enquêtes usagers étaient : qui est le client ? Qui est le mieux à même de donner le rendu ? Quels services les juridictions doivent-elles exactement apporter ? Ce sont des questions qui paraissent simples mais auxquelles la réponse n'était pas évidente il y a une dizaine d'années. Par exemple, l'un des points de vue était de dire que la société dans son ensemble est le client car lorsqu'une affaire criminelle est traitée, la justice travaille pour la société plutôt que pour

le suspect. Même si cela peut être vrai, c'est ingérable du point de vue des enquêtes car on ne saurait mesurer le ressenti direct de la société.

Le premier objectif poursuivi a été en lien avec la question suivante : quel important retour peut-on avoir des personnes ayant visité les tribunaux ? Pour répondre à cette question, PRISMA a ciblé plusieurs groupes de personnes : des citoyens, des experts professionnels, des avocats, les membres du ministère public, les professionnels de la justice travaillant pour le gouvernement ou la ville (pas les notaires) qui, d'une manière ou d'une autre, étaient plaignants, suspects ou impliqués dans les dossiers. Aucune distinction n'a été faite au regard de l'expérience des professionnels interrogés. Ils ont aussi ciblé les différents intérêts et les différentes fréquences à laquelle ces personnes venaient à la juridiction, etc. La plus grande différence entre ces intervenants était que les professionnels viennent de manière bien plus fréquente dans les tribunaux, qu'ils peuvent faire des comparaisons entre les juridictions, qu'ils ont acquis une grande expérience avec les années et qu'ils peuvent donner directement un « rendu » sur la manière dont les choses sont gérées et le travail des juges dans son ensemble, pas seulement sur un dossier. En revanche, les citoyens ne viennent qu'une fois dans un tribunal ou de manière très occasionnelle et ne savent donc pas très bien quoi en attendre. La question était donc de savoir quel est l'intérêt des clients.

Pour le savoir, au début du processus d'établissement du questionnaire, PRISMA a interrogé des professionnels et des citoyens afin d'avoir une vue de l'ensemble des domaines : pénal, famille, civil/commerce, administratif, etc. Il voulait connaître les questions que se posent les professionnels et les citoyens. Ces questions sont les suivantes :

- 1) Les juridictions sont-elles réceptives aux questions de logistiques, d'envoi de lettres, de courriels, sont-elles ouvertes aux suggestions ?, etc.
- 2) Informent-elles bien les citoyens ?
- 3) Comment les juges travaillent-ils, quel est leur degré de compétence, traitent-ils les parties de manière égale et avec assez de considération, mènent-ils bien les audiences en ayant conscience de l'importance du temps, sans pour autant travailler de manière hâtive ?
- 4) Quelle est la qualité des décisions, les juges les expliquent-ils bien et clairement ?
- 5) Quelle intimité les juridictions offrent-t-elles ; y a-t-il de longs délais d'attente dans les juridictions ou les horaires donnés sont-ils respectés ; quelles facilités offrent les juridictions (boissons, déjeuners, alimentation rapide, bancs, etc.) ?

Ces interrogations furent à peu près les mêmes pour l'ensemble des visiteurs avec, pour les citoyens, des questions supplémentaires sur leur bonne information et si les procédures et les résultats concernant leur dossier avaient été bien expliqués. Ces questions furent toutes traduites dans un questionnaire fondé sur le taux de satisfaction des clients (PRISMA n'a procédé à aucune comparaison préalable avec les questionnaires existants dans les autres pays européens). Les questionnaires ont ensuite été testés pendant deux ans afin de voir s'ils répondaient aux indicateurs de qualité. Ils ont en conséquence été adaptés : des questions ont été reformulées et leur nombre a été réduit. Les questionnaires ont, enfin, été validés par des experts.

PRISMA a finalement mesuré l'importance de l'ensemble des points abordés. Bien qu'il y ait de nombreuses plaintes quant à la lenteur des procédures avant l'audience de jugement et de longs délais d'attente à la juridiction elle-même, la mesure de la satisfaction a d'abord été déterminé par la manière dont les gens percevaient la performance des juges. Autrement dit, dans le regard des citoyens et des professionnels, les juridictions pouvaient sortir de leur lenteur et de leur manque d'efficacité en raison de leur standard de compétence et de l'autorité avec laquelle elles traitent les dossiers. Il ressort de ce questionnaire que la mesure des performances des juges est considérée comme normale, étant entendu que les

données ne sont jamais en lien avec un individu. L'efficacité, le traitement, la compétence, l'intégrité, l'égalité de la justice (les juges traitent-ils de la même manière les dossiers similaires ?) sont donc mesurés⁴⁹². En revanche, aucune question socio-démographique n'est posée et aucune information personnelle n'est demandée sur les personnes interrogées afin que l'on ne puisse pas retrouver les personnes ayant répondu.

Ces enquêtes sont utilisées afin d'améliorer le fonctionnement du tribunal et le travail des juges. Par exemple, par le passé, la clarté des décisions est un point qui a été considéré comme médiocre et d'importance dans le même temps. Cette constatation a donc conduit à des projets afin que les juges écrivent leurs motivations de manière plus claire et rendent leur langage plus accessible. Cela a entraîné ces dernières années une augmentation de la satisfaction des citoyens dans ce domaine. PRISMA indique également que les enquêtes sont utilisées la plupart du temps afin d'avoir une vue plus précise sur ce que pensent les professionnels, ainsi que les suggestions et les questions qu'ils se posent. Elles sont aussi un moyen d'obtenir des questionnaires qu'ils parlent avec leurs « clients » et d'aller plus loin en matière de coopération.

Pour conclure, on retiendra que, depuis leur création, les enquêtes ont été menées deux ou trois fois dans chaque juridiction. Plusieurs questions à propos du type d'organisation auquel les clients ont affaire montre l'image d'un environnement professionnel, plutôt bien organisé, responsable, plutôt que bureaucratique, quoi que pas encore suffisamment flexibles ou tournés vers le consommateur. Les professionnels comme les citoyens sont majoritairement satisfaits (80% contre 70% il y a dix ans), notamment en ce qui concerne la prestation des juges.

C. Le cas de la justice judiciaire

217. Lorsque l'on parle de « qualité du système judiciaire », on pense en premier lieu au niveau de qualité *sur le fond* des décisions judiciaires. Cette forme de qualité est traditionnellement surveillée par le système d'appel et de cassation. Cependant, il est actuellement accepté que la qualité du système judiciaire recouvre aussi d'autres aspects, qui concernent *la prestation de service des tribunaux*. Il suffit de penser, à cet effet, à des aspects tels que la durée des procédures et le traitement des clients (justiciables et partenaires tout au long du processus). Comme nous l'avons vu de manière générale, les Pays-Bas ont choisi un système-qualité pratiqué par les tribunaux qui favorise le niveau de qualité du système judiciaire au sens large, mais il convient à présent d'en étudier les spécificités dans le domaine pénal, puis civil et administratif.

On soulignera néanmoins en préalable que, outre des aspects spécifiques liés à des préoccupations sectorielles, la démarche de qualité dans le procès pénal comme civil ou administratif, implique de nombreuses initiatives des juridictions qui souhaitent améliorer la qualité de leurs services. Dans ce sens, les juridictions sont invitées à faire des propositions et à demander un financement, le Conseil pour la Justice leur précisant comment le faire. Le rôle du Conseil pour la Justice est en effet de faciliter, de stimuler, de proposer, mais pas d'imposer une quelconque méthode. Il peut cependant, s'il estime que les changements ne sont pas assez rapides, devenir un peu plus incitatifs. Chaque conseil d'administration de juridiction a, en effet, rendez-vous une fois par an avec le conseil d'administration du Conseil pour la Justice. Si elle ne peut montrer son action, la juridiction descend dans le classement national, ce qui ternit son image. On notera néanmoins que malgré le travail des juridictions

⁴⁹² Pour les indicateurs précis, voir le document fourni et en partie traduit par Remme Verkerk.

en termes de qualité, il n'existe pas de démarche de labellisation (certification, accréditation) ou de mise en place de chartes de service dans les juridictions de district néerlandaises. De plus, Frans van der Doelen nous a précisé que les Pays-Bas n'utilisent pas la norme ISO qui serait trop tournée vers la notion de client. Ils préfèrent la norme *EFQM* qui serait plus globale⁴⁹³.

1. Les points communs au procès pénal⁴⁹⁴ et au procès civil⁴⁹⁵

De manière générale, en ce qui concerne l'organisation judiciaire, la loi et le ministre de la Justice sont responsables des dispositions concernant l'attribution des dossiers et la spécialisation formelle des juridictions. Au niveau des tribunaux, l'attribution des dossiers est de la responsabilité de l'organe de direction de la juridiction.

a. L'organisation des juridictions

218. L'organisation des juridictions est régie par la loi sur l'organisation du système judiciaire, mais les décisions concernant l'organisation interne concrète de chaque juridiction est prise par l'organe de direction de chacune d'entre elles. Chaque juridiction a en effet la compétence, conformément à l'article 19 cette loi, d'établir ses propres règles organisationnelles. Comme cela a déjà été précisé, les juridictions sont divisées en sections : civile, pénale et administrative, et une section cantonale qui est l'émanation de l'ancien tribunal de canton. Ces trois sections sont obligatoires et il s'y ajoute parfois une section en droit de la famille. A l'intérieur de chaque section, existent des unités ou chambres qui peuvent être spécialisées. Ces divisions peuvent changer selon la taille de la juridiction et affectent la répartition des dossiers. La création de tel ou tel secteur spécialisé ou de chambres spéciales pour certains contentieux relève de la liberté de chaque juridiction. Les règles internes sont publiées dans le « *staatscourant* » qui est le bulletin du gouvernement néerlandais. De manière traditionnelle, les secteurs pénaux ont au moins une chambre pour les cas les plus compliqués et une chambre pour les affaires relevant du tribunal de police.

La répartition des juges au sein des juridictions relève, quant à elle, du conseil d'administration à la tête de la juridiction (pour rappel, il est composé du président de la juridiction (juge) ; du gestionnaire ; et des chefs de secteurs : civil, pénal et administratif. La décision sur l'affectation est prise annuellement – il est toujours possible de muter un juge d'un secteur vers un autre ou d'une chambre vers une autre en cours d'année en fonction de la charge de travail – mais en pratique un changement de secteur intervient environ tous les cinq ou six ans, sachant que les juges tournent entre les sections civile, administrative et pénale. Enfin, dans le cadre de l'organisation d'un grand tribunal, la possibilité de garder les juges et les greffiers dans des postes temporaires dans un secteur ou une chambre peut grandement contribuer à l'efficacité de la juridiction, en ce qu'ils peuvent être déployés où et quand on a besoin d'eux. Par ailleurs, les juges sont non seulement, comme nous venons de l'indiquer, à la disposition de la direction de la juridiction, mais ils peuvent aussi être transférés assez facilement dans une autre juridiction si la charge de travail le requiert. Cette collaboration entre les juridictions implique des transferts de juges, des transferts de dossiers et des partages de services. Plus précisément, la question s'est posée durant les débats parlementaires sur la loi sur l'organisation et la gestion du système judiciaire de savoir si, au regard de la nouvelle

⁴⁹³ V. *supra* pour des précisions sur ce modèle.

⁴⁹⁴ La notion de « procès pénal » doit être entendue comme s'étendant de l'enquête à l'exécution des peines.

⁴⁹⁵ La notion de « procès civil » doit être entendue comme s'étendant de la saisine de la juridiction compétente à l'exécution de la décision rendue par le juge.

structure dont la mise en place était discutée, l'échelle des tribunaux était équilibrée. Le ministre avait promis de répondre à cette interrogation au moment de l'évaluation du système. Or, après la mise en place du nouveau système, il est rapidement apparu que des problèmes spécifiques dépassaient la capacité individuelle des juridictions. Cela est notamment vrai dans le cas où une juridiction, que ce soit pour des raisons politiques ou non, est confrontée à une variation du nombre de dossiers qu'elle a à traiter – ce qui est le cas, comme le fait remarquer le rapport Deetman, dans les affaires de drogue où des « mules » sont impliquées – ou si la juridiction est confrontée à un grand nombre de dossiers criminels à certaines périodes. Ce phénomène est alors qualifié de « charge maximum » et ce sont en particulier les juridictions de petite taille et de taille moyenne qui ne réussissent pas à faire face à ces situations, sauf à déranger gravement leur travail habituel.

Les dispositions légales finalement adoptées prévoient donc que si les juges sont nommés dans une juridiction précise, ils sont aussi juges de substitution pour l'ensemble des autres juridictions de même niveau que celle dans laquelle ils ont été nommés. Par conséquent, il peut leur être demandé de venir entendre une affaire dans un autre tribunal que celui dans lequel ils travaillent habituellement. Cela relève en pratique d'un accord entre les directions de juridictions, l'une ayant à un moment donné une faible charge de travail et l'autre une trop importante. La raison peut aussi tenir à un besoin d'expertise particulier ou à la prévention d'une accusation de partialité du tribunal. Les juges peuvent donc être transférés à une autre juridiction, mais uniquement si les bureaux de direction des juridictions en questions donnent leur accord à ce transfert, ainsi que le juge. Dans ce cas, le Conseil pour la Justice a un rôle de coordinateur et de facilitateur, mais l'autonomie des juridictions demeure première. Dans le même sens, le comité Deetman proposait une plus grande mobilité du personnel, autre que les juges, travaillant dans le système judiciaire, mais la réalisation de cette proposition n'est pas ressortie des entretiens menés.

Il existe également un nouveau texte – un amendement de 2004 au décret portant sur la localisation des audiences (*Besluit Nevenvestigings – en nevenzittingsplaatsen*) – qui rend possible le transfert de la compétence d'une juridiction vers une autre. Trois conditions doivent être remplies : le transfert de dossier peut être organisé sur la demande de l'organe de direction d'une juridiction ; la demande est adressée au Conseil pour la Justice ; la juridiction demandeuse doit prouver que la raison d'être de sa demande réside dans une « charge maximum ». Si ces conditions sont remplies, le Conseil pour la Justice peut désigner temporairement une autre juridiction comme lieu d'audience annexe afin de juguler la charge maximum de travail d'une autre juridiction. Cette possibilité a d'ailleurs été utilisée un certain nombre de fois selon le rapport annuel du Conseil (2006). La règle du « *Ius de non evocando* », posée dans l'article 17 de la Constitution néerlandaise et signifiant que personne ne peut se voir priver du droit de voir son cas examiné par le tribunal qui est légalement ou « naturellement » appelé à examiner le dossier, implique qu'un dossier ne peut être soumis, contre la volonté des parties, à une autre juridiction que celle indiquée par les règles légales sur les juridictions. En revanche, cette règle n'a pas de conséquence sur la répartition des dossiers à l'intérieur du tribunal.

Il est à observer dans le même sens que chaque cour de district dispose d'un lieu d'audience annexe, souvent sur le site de l'ancienne cour de canton, afin de traiter des affaires mineures ou portant sur de petites sommes. Par ailleurs, pour les dossiers nécessitant la présence de trois magistrats, les cours d'appel disposent également d'un lieu d'audience annexe à Amsterdam et à Rotterdam. Enfin, pour les dossiers nécessitant plus de trente heures d'audience – temps estimé par le chef de secteur après consultation avec le ministère public –

les juridictions ont établi un bureau national responsable des dossiers lourds au sein de la cour de district de Rotterdam qui repose sur un accord entre cette cour et le Conseil pour la Justice. L'idée qui se cache derrière ces structures est que certains dossiers prennent trop de temps au regard de la capacité de travail de la juridiction. Cette idée est la même que celle à laquelle renvoie la coopération entre juridictions. Ici, cela signifie que les dossiers lourds peuvent être traités par n'importe quelle cour de district, le bureau national tentant de trouver celle qui a la meilleure capacité de travail à un moment donné.

Enfin, le rapport *Deetman* de 2006 met l'accent sur une autre forme de collaboration entre les juridictions. Il s'agit du partage de services : soit des secteurs communs de jugements entre cours de district, par exemple pour les fraudes – expérience menée entre Assen et Groningen ; soit pour ces deux mêmes cours l'existence d'un département financier commun pour la gestion de la juridiction. Ce genre de collaborations demeurait en 2006 expérimental, mais des discussions étaient en cours afin de les rendre obligatoires dans différents domaines, ce qui semble avoir été réalisé mais n'a guère été mis en avant dans les entretiens menés.

b. La composition des chambres de jugement

219. Une fois déterminée la manière dont sont répartis les juges au sein de chaque juridiction, il faut s'arrêter un moment sur la composition des chambres de jugement dans chaque secteur. Dans le secteur pénal, mais la tendance est globale, les chambres peuvent se composer soit de trois juges, ce qui est le cas pour 15% des affaires, étant entendu que la collégialité n'est requise que pour les infractions pouvant être sanctionnées de plus de six mois d'emprisonnement ; soit à juge unique pour 85% des affaires. Dans ce cas le juge doit avoir une expérience de six mois à un an dans une structure collégiale. On constate donc une forte propension aux décisions prises à juge unique, mais il existe actuellement un projet aux Pays-Bas visant à revenir, dans tous les secteurs, à des audiences à trois juges non seulement dans les affaires très complexes comme c'est déjà le cas, mais aussi dans les cas médiatiques. De plus, un certain nombre de cas peu complexes devraient être jugés collectivement.

Par ailleurs, la composition d'une juridiction peut changer pendant le procès. Si un juge ne peut plus siéger pour une quelconque raison, il peut être remplacé par un autre au pied levé, ce qui a été critiqué par André Klip lors de l'entretien qu'il nous a accordé car cela nuit à la qualité de la justice, le juge remplaçant ne connaissant rien au dossier qu'il juge.

c. Les dossiers soumis aux juridictions

220. Remme Verkerk (avocat et docteur en droit de l'université de Maastricht), rencontré pour un entretien, propose de définir la gestion judiciaire des dossiers comme une approche de la procédure devant une juridiction selon laquelle : « 1) la nature juridique du dossier devrait déterminer pour une large part les règles, les directives et les injonctions qui gouvernent la procédure ; 2) les règles, les directives et les injonctions de la procédure devraient pour une large part être définies par le juge, les parties et les procureurs impliqués dans le dossier et non par des dispositions légales détaillées ; 3) le tribunal devrait disposer des pouvoirs discrétionnaires nécessaires afin de gérer le dossier ; 4) la juridiction devrait user de ses pouvoirs dans un but spécifique afin de traiter l'affaire de manière équitable, efficace et dans un délai raisonnable »⁴⁹⁶. Mais la réalité nous est apparue quelque peu différente.

⁴⁹⁶ C. H. van Rhee, « Introduction », in C. H. van Rhee (ed.), *Judicial Case Management and Efficiency in Civil Litigation*, Intersentia, METRO, 2008.

Dans son rapport annuel de 2006, le Conseil pour la Justice a mis en avant certaines innovations dans le système judiciaire néerlandais concernant, entre autres, les procédures ordinaires des tribunaux. On peut les scinder en trois catégories : le règlement de procédure, pour un procès, par exemple (*procesreglement*), le règlement du rôle au sein de la juridiction (*rolreglement*) et en lien avec les deux précédentes, le règlement du rôle au niveau national (*landelijke rolreglement*).

Le Conseil met en exergue le fait que ces innovations permettent aux parties de mieux savoir la manière dont leur dossier chemine à l'intérieur des tribunaux et le fait que cela permet d'uniformiser les processus entre les différentes juridictions. Ces procédures aident à augmenter la transparence dans la gestion de leur dossier, ce qui est un aspect important en ce qu'elles contribuent à une forme de prise de responsabilité pour une partie de la procédure qui est habituellement opaque.

Concrètement il existe depuis récemment des règles nationales à la fois pour le règlement de rôle des cours de district et pour celui des cours d'appel qui sont le fruit d'une coopération judiciaire entre les cours de district et les cours d'appel néerlandaises. Il en ressort que les règlements de procédure ont été standardisés, simplifiés et rendus plus flexibles, un exemplaire des documents établis étant à disposition de chaque magistrat. Ces règles ne touchent pas uniquement à la procédure, mais également des questions de droit substantiel. En outre, en lien avec cela existe un projet national qui prévoit de digitaliser et d'harmoniser le système de règlement, de communication et de collecte des frais de justice par les juridictions.

d. L'affectation des dossiers à une juridiction, puis à un juge

221. En *matière civile*, l'attribution des dossiers se fait en fonction du montant du litige : en dessous de 5000 €, c'est la section cartonale de la cour de district qui est compétente. Au dessus de cette somme, c'est le secteur civil de la cour de district auquel revient la connaissance des affaires⁴⁹⁷. En *matière pénale*, la cour de district compétente est soit celle dans le ressort de laquelle l'infraction a été commise, soit celle du lieu où le suspect habite ou réside, soit celle où le suspect a son dernier lieu de résidence connu, soit celle où une procédure de poursuite a été entamée contre le suspect pour une autre infraction. Si le code de procédure pénale n'indique pas quelle juridiction est compétente, c'est la cour de district d'Amsterdam qui est compétente par défaut. En outre, pour certaines affaires, des juridictions particulières sont déclarées compétentes. Par exemple, celle d'Arnhem est compétente pour les dossiers militaires au niveau cantonal.

Une fois un dossier attribué à une juridiction, son attribution à un secteur particulier revient à l'organe de direction de la juridiction⁴⁹⁸ aux termes de l'article 20 sections 1 et 2 de la loi sur l'organisation judiciaire. Mais à l'intérieur de chaque secteur, c'est le chef du secteur qui est responsable de la répartition par chambre en fonction de la capacité de chacune d'entre elles (même texte de référence). En pratique, ce travail revient à un juge coordinateur assisté

⁴⁹⁷ Pour plus de précision, V. M. Freudenthal, P. M. Langbroek, « Assignment of Cases to the Courts in the Netherlands. Enhancing Flexible Case Management. », in M. Fabri, P. M. Langbroek, *Case Assignment to Courts and within Courts : A Comparative Study in Seven Countries*, Utrecht, Shaker Publishing, 2004, p. 179.

⁴⁹⁸ Pour des exemples concrets pris dans quatre cours de district: Ph. M. Langbroek, « Case assignment in Dutch courts », in Ph. M. Langbroek, M. Fabri, *The Right judge for each Case. A Study of Case Assignment and Impartiality in Six European Judiciaries*, Intersentia, Metro, 2007, pp. 113-122.

d'un greffier dont le rôle est souvent premier, le juge ne faisant que superviser le travail accompli. Par exemple, à la cour de district de Maastricht, la répartition est assurée par un coordinateur et un greffier (tous deux membres du greffe, le premier étant le chef du second) : le coordinateur a une vision globale du planning et le greffier décide du nom du juge attribué à chaque affaire ainsi que du greffier. Le choix du greffier se fait en fonction du type de procédure, de la spécialisation et des compétences nécessaires, de la continuité judiciaire, de la charge de travail de chaque juge (même si les dossiers ne sont pas évalués en fonction de leur lourdeur) et, ensuite, seulement de manière aléatoire (par ordre alphabétique en prenant en compte le nom du demandeur, par code postal, etc.), sauf s'il y a un problème connu concernant la partialité d'un juge dans tel ou tel dossier. De plus, l'un des juges interrogé dans le secteur civil a précisé à ce sujet qu'une attention est simplement portée aux jeunes juges à qui on évite de donner les dossiers complexes. Une fois la répartition faite, il arrive cependant qu'un échange de dossiers entre juges se produise et cela même si les juges ou les parties n'ont aucune raison de souhaiter un changement. Cela permet de préserver à la fois l'impartialité des juges, mais aussi, dans ce cas, l'efficacité de la juridiction. Pour ce qui est du secteur pénal, selon un juge interrogé à la cour de Maastricht, le procureur propose des dossiers et le juge regarde le temps à passer sur chaque dossier. Il décide alors des dossiers qu'il prend. Ce travail reviendra à partir de 2011 au procureur avec un risque puisque le bureau du procureur faisant l'audience n'aura pas forcément les mêmes estimations que le juge.

C'est donc le principe de l'indétermination judiciaire qui s'applique ici, principe selon lequel l'identité du juge qui entendra une affaire n'a aucune importance. Ce principe est indubitablement lié au principe de l'égalité de tous devant la loi. Il est, bien sûr, fondé sur la présomption selon laquelle tous les juges possèdent les mêmes talents et les mêmes compétences dans la gestion des affaires, les auditions et la manière dont la loi doit être appliquée dans chaque affaire. Cela a des conséquences importantes sur la manière dont un tribunal fonctionne, étant donné le degré de liberté qui est accordé dans l'application des règles légales dans les affaires. Ce « mode de fonctionnement » met aussi en jeu la gestion des connaissances juridiques et la coordination interne afin d'atteindre une certaine cohérence dans les décisions concernant des dossiers similaires.

Le barreau peut être informé du mode de distribution des affaires au sein de la juridiction, mais cela reste une simple possibilité. Plus largement, même si la culture de l'organisation dans les juridictions néerlandaises n'implique pas que l'absence de règles strictes concernant la répartition interne des dossiers soit considérée comme une mise en danger de l'intégrité judiciaire, une politique explicite quant à la répartition des dossiers au sein des juridictions commence à se mettre en place aux Pays-Bas depuis 2005 sous la forme de protocoles qui ont valeur de guides. Ces informations sont publiées sur les sites internet des juridictions (c'est le cas sur le site de la cour de district d'Alkmaar⁴⁹⁹ et de Dordrecht⁵⁰⁰) mais les pratiques informelles de répartition des dossiers demeurent encore dominantes dans les juridictions. Cela traduit une tension entre une nécessaire transparence vers l'extérieur et des règles professionnelles internes, même si les juges montrent, selon Philippe Langbroek et Marco Fabri⁵⁰¹, une ferme volonté professionnelle dans la protection de leurs valeurs essentielles.

⁴⁹⁹ <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Alkmaar/>

⁵⁰⁰ <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Dordrecht/>

⁵⁰¹ Ph. M. Langbroek, M. Fabri, « Internal Case Assignment and Judicial Impartiality : Comparative Analysis », in M. Fabri, Ph. M. Langbroek (eds), *The Right Judge for each Case, A Study of Case Assignment and Impact in Six European Judiciaries*, 2007, p. 24.

Par ailleurs, il existe une communication informelle entre procureurs et juges qui peut conduire à un « *choix du juge* » (*judge shopping*), même si cette pratique demeure limitée aux Pays-Bas. Aucune règle légale en matière de procédure civile ou pénale n'exclut cette pratique. Il arrive, notamment dans les petites juridictions, que le bureau du procureur sache quand un juge a son audience régulière et planifie donc le rôle en fonction de cela. Dans certaines juridictions s'est également développée une politique selon laquelle les avocats peuvent appeler la juridiction afin de connaître le nom du juge qui traitera leur dossier. Philip Langbroek note aussi qu'au regard de l'absence d'encadrement, des arguments sont avancés dans le sens d'une certaine compétition entre les juridictions. En pratique, les parties essaieraient de trouver, non seulement le juge le plus compétent, mais aussi celui qui serait le plus clément à leur égard. Pour ce faire, les avocats tentent d'influencer le choix du juge qui va traiter le dossier de leur client en usant de leur connaissance des juges et des règles de la juridiction. La seule solution pour prévenir de telles pratiques serait donc, pour D. J. Buijs, de mettre en place un centre national de répartition des dossiers.

Philippe Langkroek conclut que la cohérence entre les règles régissant la répartition des dossiers et la pratique est assez faible. Il qualifie le système néerlandais d'assignation des dossiers de flexible et informel dans un système juridique fondé à la fois sur la loi et le système du précédent.

Le cheminement du dossier au sein du tribunal se termine par le travail de préparation en vue de l'audience. Il est accompli en collaboration entre le greffier (*griffier*) et le juge, les juges étant toujours assistés par un greffier. Ce dernier a un rôle dans la gestion du dossier et dans l'agenda afin de décider quels actes doivent être réalisés et dans quels délais. Cet aspect du travail de greffier revient à ceux d'entre eux qui possèdent une formation juridique plus complète et aident donc le juge à préparer l'audience, rédigent le rapport officiel de l'audience et, sur les instructions du juge, rédigent les projets de décisions. D'autres greffiers s'occupent des aspects administratifs des procédures.

En conclusion sur ce point, Philippe Langbroek et Marco Fabri⁵⁰² font remarquer que la flexibilité dans la répartition des dossiers ou la répartition des juges dans l'organisation des juridictions ne se combinent pas toujours très bien avec les mesures destinées à prévenir l'apparence de partialité de la part des juges, et l'amélioration de la continuité judiciaire dans les dossiers. L'efficacité dans l'organisation des juridictions est souvent opposée à des valeurs comme celles d'indépendance, de continuité, de qualité juridique ou d'autonomie judiciaire.

Ces auteurs font également remarquer que l'on peut noter une perte d'autonomie professionnelle pour les juges néerlandais en lien avec l'évolution de l'organisation des tribunaux. Les juges ont accepté l'idée qu'ils travaillent à l'intérieur d'une organisation et qu'ils doivent respecter les politiques liées à l'organisation de la juridiction, ce qui comprend les politiques touchant à la répartition des dossiers. D'un autre côté, ils peuvent attendre un soutien actif de l'organisation pour laquelle ils travaillent, même si certains y verront une bureaucratisation mal venue de leur travail. Cela est toutefois inévitable au regard des attentes du public qui se concentrent sur les tribunaux et leurs performances en termes de qualité et d'efficacité des juges et du système judiciaire, signe que la transparence vers l'extérieur ne peut plus être passée sous silence.

⁵⁰² Ph. M. LANGBROEK, M. FABRI, *idem*, p. 16 et p. 23.

2. Les spécificités propres au procès civil et au procès pénal

a. La démarche qualité

Dans le procès pénal :

222. Comme cela a été souligné dans la partie générale, il existe aux Pays-Bas, en matière de qualité, un ensemble de normes et de régulations. Ce qui devrait être fait dans chaque juridiction est modélisé (modèle sur l'organisation – le plus important ; modèle sur le travail des juges, etc.) par le Conseil pour la Justice. Il est ensuite de la responsabilité de chaque juridiction de mettre en place le modèle.

Dans le domaine pénal, l'aspect central de la démarche de qualité touche à la qualité de la rédaction des verdicts. Afin d'améliorer ce point, les juges sont invités à lire au moins un verdict d'un collègue tous les mois. Il existe également un projet – PROMIS – qui a pour objectif une meilleure motivation de la preuve et de la décision relative à la mesure de la peine. Le prévenu, son conseil, les autres parties concernées et la société dans son ensemble peuvent ainsi avoir une meilleure compréhension de l'argumentation du juge. De plus, cette méthode de motivation contribue à la possibilité de contrôle de la décision et à la possibilité de réflexion, ainsi qu'à un retour d'expérience collégiale.

Le juge A. J. Milius, qui coordonne l'introduction du projet, explique que « cette méthode de travail a une grande influence vis-à-vis de la société ». La critique sur la motivation des jugements pénaux portait en effet précisément sur ces points. Elle satisfait à un besoin clair concernant une meilleure motivation de la preuve et de la décision relative à la mesure de la peine. Le juge pénal donne donc une explication plus claire et plus détaillée de ses décisions. Ceci vaut aussi bien pour la motivation d'un acquittement que pour la motivation des raisons pour lesquelles il juge que le suspect est coupable et de quoi il est coupable. Le juge indique également de manière concrète pourquoi il a été opté pour un certain type de peine et comment il est parvenu au niveau de sévérité de la peine. L'idée clef à cet effet est : « *motivez en détails ce que vous devez motiver en détails et motivez sobrement lorsque ceci est possible* », ce qu'on appelle motivation sur mesure. Selon le juge Milius, « *cette façon de travailler fait appel à notre professionnalisme et nous incite à rendre compte de nos décisions* ».

Il en ressort que l'ensemble des décisions de justice va devoir faire l'objet d'une motivation alors qu'auparavant, cela ne se faisait qu'au stade de l'appel. Il y a pour ce faire une volonté de déterminer des standards de motivation. Frans van der Doelen, du ministère de la Justice, estime que ce sera moins efficace que le système actuel qui est extrêmement rapide, mais que ce sera bien meilleur du point de vue de la qualité. La mise en place de ce projet n'attend que le budget nécessaire et l'accord des juges. Aucune loi ne sera nécessaire.

Les standards qui s'appliquent à l'ensemble du pays ne se trouvent en effet pas dans la loi, mais dans des documents rédigés par le Conseil pour la Justice, certaines juridictions, ou les comités. Ces derniers se réunissent mensuellement et décident par comité d'accords d'uniformisation. Par exemple, ceux sont eux qui ont décidé du projet PROMIS. Les programmes de qualité sont donc décidés pour les différents secteurs de la justice (civil, pénal, administratif) afin que les juridictions améliorent la qualité de leur travail.

Par ailleurs, il existe des mécanismes spécifiques qui rejoignent l'idée d'une meilleure compréhension du système par les justiciables. Dans ce sens, un système d'interprète durant

la procédure est en train d'être mise en place. Il devrait être achevé d'ici à 2011 avec l'établissement d'un registre des interprètes. Il s'agira de personnes qualifiées sur une liste dans laquelle les juridictions seront obligées de choisir. Cette obligation ne s'appliquera cependant qu'au juge. Pour ce qui est de la police, qui n'est soumise à aucun standard de qualité, elle pourra, si elle est diligente, faire appel à des interprètes de cette liste, ou à tout interprète de son choix.

Dans le procès civil :

223. La procédure civile néerlandaise a connu une réforme à partir du 1^{er} janvier 2002⁵⁰³ qui s'est traduite par un certain nombre de changements dans le code de procédure civile néerlandais. Ces changements font suite à une expérience connue sous le nom de « *Versneld regime* ». L'utilisation de ces nouvelles procédures implique une réduction substantielle des délais, l'objectif étant que la plupart des dossiers ne dure pas plus de huit ou neuf mois et que les plus complexes ne dépassent pas un an et demi ou deux ans.

Jusqu'en janvier 2002, la procédure civile se composait également de nombreuses règles locales applicables uniquement par cour de district ou de canton. En réaction, le système judiciaire a engagé une réforme afin de produire des règles nationales. Ces règles ne sont pas contraignantes pour les juges qui les suivent comme des *gentlemen's agreements*. Même si elles n'ont pas force de loi en ce qu'elles sont issues de négociations entre les cours d'appels et entre les cours de district, il en ressort un traitement plus unitaire des dossiers. La réforme de 2002 a également introduit un certain nombre de changements concernant le déroulement ordinaire des litiges.

D'abord, il existe aujourd'hui un unique document d'introduction de l'instance et non plus deux documents procéduraux distincts (mais qui avaient généralement le même contenu) comme auparavant. Ensuite, sauf à ce que l'une des parties au moins puisse prouver la nécessité d'utiliser une autre procédure, les parties doivent, depuis 2002, montrer une plus grande transparence qu'elles ne le faisaient avant. Concrètement, les parties doivent se fournir les unes aux autres, ainsi qu'à la juridiction, davantage d'informations au moment de leur première audience qu'elles ne le faisaient auparavant⁵⁰⁴. Le plaignant dans sa requête introductive et le défendeur dans sa réponse doivent identifier les preuves qu'ils pourraient alléguer au soutien de leur déclaration (articles 111(3) et 128(5) du code de procédure civile). L'article 111(3) requiert également du plaignant qu'il spécifie les objections à la demande présentée par le défendeur avant que l'action ait été intentée, ainsi que les arguments avancés⁵⁰⁵. Cette dernière règle a pour but d'aider la juridiction à identifier rapidement la nature du litige.

Poursuivant une « procédure accélérée expérimentale » dans un certain nombre de cours de district, la réforme de 2002 insiste aussi sur la comparution personnelle des parties devant la juridiction⁵⁰⁶. Depuis 2002, le juge doit prévoir une audience après la réponse du défendeur, à moins qu'il y ait des raisons de ne pas y procéder (Article 131 du Code de Procédure Civile, Chapitre 6). De plus, l'utilisation des plaidoiries écrites et les plaidoiries orales finales est limitée. Avant 2002, les parties avaient le droit d'échanger un second

⁵⁰³ Merci à Remme Verkerk, université de Maastricht, pour les informations fournies sur la réforme de la procédure civile néerlandaise.

⁵⁰⁴ Van Mierlo & Bart 2002, p. 276.

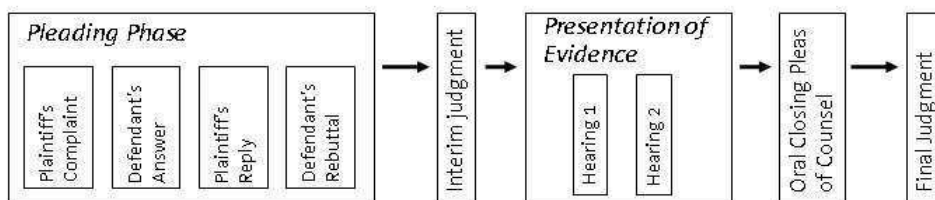
⁵⁰⁵ Sur le degré avec lequel les parties remplissent actuellement ces exigences, voir Novakovski 2006.

⁵⁰⁶ *Versneld regime experiment*, voir R. Eshuis 2007, Section 3.2 et Verschoof 2004.

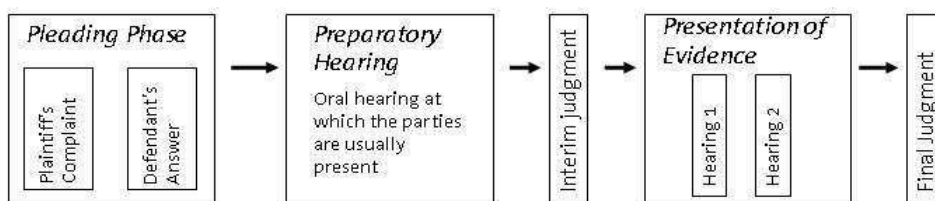
ensemble de plaidoiries et de présenter une plaidoirie orale finale⁵⁰⁷. Aujourd'hui, l'article 132(2) spécifie que si une comparution personnelle des parties a été ordonnée, les parties ont uniquement le droit de déposer une réponse et une réfutation si la juridiction pense que cela est salutaire ou nécessaire. Dans le même sens, la juridiction peut décider que l'avocat ne sera pas autorisé à faire une plaidoirie orale finale si une comparution personnelle des parties a eu lieu avant dans la procédure. En revanche, en l'absence de comparution personnelle, les parties doivent avoir le droit à des plaidoiries orales finales⁵⁰⁸. L'ensemble de ces changements augmente donc l'importance de la comparution personnelle des parties alors qu'avant 2002, cette audience n'était qu'un intermédiaire entre les deux premières et les deux dernières plaidoiries. Aujourd'hui, il s'agit bien souvent de la dernière étape avant que le juge rende un jugement (intermédiaire ou non), l'objectif étant de pousser les parties à un échange d'informations le plus tôt possible dans la procédure.

Schéma n° 1 : Structure habituelle du traitement des litiges civils aux Pays-Bas avant et après la réforme de 2002 :

Common Course of the Procedure before 2002



Common Course of the Procedure after 2002

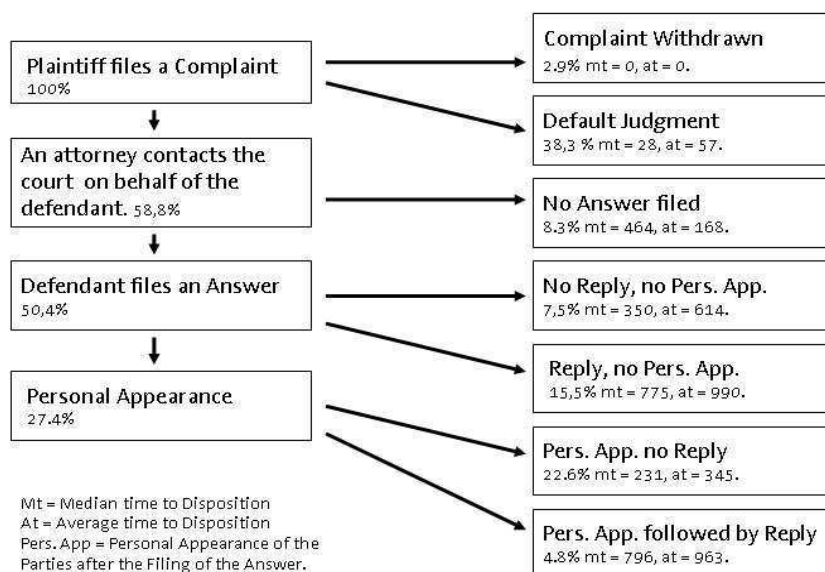


Ce premier schéma montre la manière dont se déroulent traditionnellement les procédures civiles aux Pays-Bas. Il s'agit cependant d'un schéma simplifié car tous les cas ne se déroulent pas selon ce schéma. Comme en témoigne le second schéma, environ la moitié des dossiers ne sont pas défendus. Sur l'ensemble des cas défendus, certains s'achèvent par un accord, dans d'autres cas, la juridiction autorise l'échange de plaidoyers additionnels. Dans la majorité des cas, néanmoins, la juridiction prévoit une comparution personnelle des parties (audience préparatoire orale).

⁵⁰⁷ V. Van Mierlo & Bart 2002, p. 4. Article 132 du code de procédure civile.

⁵⁰⁸ Le droit à une audience orale est issu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fondée sur l'article 6 conv.EDH. V. entre autres CEDH, *Delta c/ France*, 20 novembre 1990.

Schéma n° 2 : Représentation de flux, Secteur civil des cours de district néerlandaises, données pour 2003⁵⁰⁹ pour la première phase de la procédure :



L'ensemble des réformes présentées ci-dessus est considéré aux Pays-Bas comme participant de l'amélioration de la qualité du procès civil. A cela s'ajoutent d'autres pratiques allant dans le même sens. Ainsi, les comités des chefs de secteurs, déjà évoqués, se réunissent mensuellement et décident par comité d'accords d'uniformisation. Par exemple, dans le domaine civil, ils ont établi des protocoles sur la manière de gérer certains dossiers (*working process*). Concrètement, les juges décident nationalement de ces règles (ils impliquent les avocats) et les présidents de juridictions prennent la décision de les appliquer ou non dans leur tribunal. Toutefois, il semble que le comité des juges de secteur ait plus de poids que le président dans la décision concernant les améliorations. Ensuite, ces règles sont publiées sur l'internet. Le but est d'unifier les solutions, surtout en termes de divorces et de licenciements. Ces règles sont complémentaires avec les règlements de procédures cités plus haut.

b. Les mesures d'administration de la justice : des spécificités liées à la justice civile

224. Les questions qui se posent dans le domaine de la justice civile résident dans une tentative de catégorisation de différents actes accomplis pendant la procédure afin d'essayer de comprendre les points communs et les différences avec le système français. Dans ce sens, le préalable a été d'essayer d'établir la différence entre les « actes » et les « mesures d'administration judiciaire » dans l'administration de la justice néerlandaise.

Remme Verkerk nous a expliqué lors de l'un de nos entretiens que la distinction majeure dans le domaine de la justice civile s'opère entre les *vonnissen* qui sont les jugements et les *beschikkingen* qui sont des décisions, étant entendu que dans la procédure néerlandaise, les décisions procédurales et administratives concernant un dossier reviennent à un juge et les décisions sur le fond reviennent à un autre juge. Selon Remme Verkerk, même si la distinction entre ces deux catégories n'est pas très bien définie, il est possible d'utiliser cette catégorisation.

⁵⁰⁹ Source : R. Eshuis, 2007, Figure 32, p. 169. Rolland Eshuis fonde ses conclusions sur 708 dossiers pendants devant les sections civiles des cours de district néerlandaises.

Les articles 229 à 236 du code de procédure civile régissent les jugements (*vonnis/vonnissen*). L'article 230 (1) précise ainsi les mentions obligatoires dans le jugement : nom des parties ; raisons de la décision, ce qui inclut les faits sur lesquels elle se fonde ; la décision. Les parties suivantes de l'article 230 traitent du jugement par défaut (2) et du fait que les jugements doivent être signés (3). L'article 231 dispose que les parties reçoivent une copie du jugement qui doit s'appliquer. L'article 232 précise, quant à lui, que le juge peut, avant de rendre sa décision définitive, rendre une décision intermédiaire. Enfin, les articles 233 à 235 portent sur l'exécution directe du jugement.

L'article 237 (1) traite des jugements dans lesquels la juridiction refuse d'ordonner ou ordonne une mesure provisionnelle. Dans ce cas, un appel est possible avant qu'un jugement définitif ne soit rendu. Le (2) indique que les autres jugements intermédiaires peuvent seulement faire l'objet d'un appel qu'en même temps qu'un appel concernant la décision définitive, sauf si le juge en décide autrement.

La doctrine et la pratique identifient communément une catégorie de « jugements partiels ». Ils sont considérés comme des jugements finaux dans le sens où une décision finale est rendue sur ce point du litige. Ils sont alors ouverts à un appel. Dans le même temps, ces jugements ne portent que sur une partie du litige et ne mettent pas fin à la procédure devant la juridiction.

Remme Verkerk précise qu'il arrive parfois que le code qualifie clairement une décision de jugement. C'est, par exemple, le cas dans l'article 194 du code de procédure civile qui indique que la décision de requérir un expert est un jugement.

Pour ce qui est des *beschikkingen*, il apparaît que de nombreuses décisions tombent dans cette catégorie. D'abord, dans nombre de procédures non contentieuses, la décision finale est un *beschikking*. Ainsi, si un juge aux affaires familiales décide de déclarer recevable une demande de divorce, sa décision est un *beschikking* pas un *vonnis*. Dans le domaine de l'administration de la justice, il est souvent fait référence à un *rolbeschikking*, c'est-à-dire une décision de gestion procédurale généralement prise par le juge chargé de cette mission (le *rolrechter*). Cette décision ne porte pas sur les droits et les devoirs substantiels des parties, mais affecte uniquement le bon déroulement du litige. Les décisions suivantes peuvent être qualifiées comme telles : la décision d'accorder un temps supplémentaire pour déposer une demande, décider d'une date pour une audience devant la juridiction. Si une décision procédurale est plus « importante » (par exemple, une décision privant l'une des parties d'une autre possibilité d'être entendue ou autoriser une nouvelle demande peut, dans certains cas, être une décision de ce type), il est possible qu'elle soit qualifiée de « jugement incident » ou de « jugement intermédiaire ».

Finalement, Remme Verkerk indique que les *rolbeschikkingen* diffèrent des jugements sur trois points : 1) Aucun appel n'est autorisé contre les *rolbeschikkingen* (HR 28 mei 1999, nj 2000, 220) ; 2) La juridiction n'est pas tenue de donner les raisons de sa décision lorsqu'elle rend un *rolbeschikkingen* ; 3) En principe, la juridiction ne peut elle-même revenir sur son propre jugement lorsqu'il contient une décision finale sur le cas dans son ensemble ou pour partie. Il n'existe aucune règle identique lorsqu'elle rend un *rolbeschikking*. Les juridictions peuvent ou devraient, dans certains cas, revoir leurs *rolbeschikkingen* (HR 1 mei 1998, NJ 1999/563).

E. Le cas du procès administratif⁵¹⁰

1. La démarche qualité dans le procès administratif

225. Les domaines fondamentaux des actes administratifs aux Pays-Bas concernent l'aménagement du territoire, l'ordre public, la sécurité et l'immigration⁵¹¹. D'autres champs d'activités sont apparus avec le développement des compétences des autorités administratives : environnement, sécurité sociale, santé, logement social, éducation, secteurs économiques (télécommunications, questions des câbles TV, secteur de l'électricité...). Ces activités ont entraîné des bouleversements sur le contentieux administratif, à l'égard duquel il faut avoir conscience de l'importance accordée au recours préalable devant l'autorité administrative pour corriger les erreurs de sa décision, les juridictions n'examinant alors que l'acte tel que revu⁵¹². Ce procédé présente un avantage pour la justice administrative car il « réduit la charge de travail et évite les recours dans des matières qui peuvent être facilement résolues au niveau administratif »⁵¹³. Pour les administrés, « cela permet une procédure plus informelle, plus simple et moins coûteuse »⁵¹⁴.

Il existe une procédure de recours direct au juge quand la procédure administrative de décision a été très contradictoire et qu'il est peu probable que l'autorité administrative corrige celle-ci. Ainsi, en principe, l'objection devant l'autorité administrative est la règle mais dans les cas où il est clair que l'administration ne prendra pas une autre décision, un recours direct est possible devant le juge pour éviter un retard injustifié. Cela est prévu depuis l'Acte sur le recours direct de 2004 (*Wet rechtsreeks beroep*, Stb. 2004, 220).

Malgré une réforme importante qui a conduit à intégrer certains tribunaux administratifs compétents en matière de sécurité sociale, de fonction publique ou de droit public économique, dans les cours de district, l'ordre juridictionnel administratif n'est pas encore intégré (unifié). Il faut distinguer la section contentieuse du Conseil d'Etat, qui ne fait pas partie du système judiciaire et n'est pas administrée par le Conseil pour la Justice, mais par le Conseil d'Etat lui-même et le ministère de l'intérieur dont il dépend financièrement. Les deux juridictions spécialisées (*CBB* et *CRvB*) et les sections administratives des cours de district seront ensuite envisagées. Il faut toutefois préciser qu'en dehors des cours de district, lorsqu'il y a une relation avec le Conseil pour la Justice, ce rapport est beaucoup moins contraignant. Par exemple, au *CRvB* (Haute cour administrative, compétente en matière de sécurité sociale et fonction publique), les développements de leur politique de qualité ou leur ouverture vers le monde extérieur sont intervenus de leur propre initiative. Le *chairman* de cette juridiction nous a expliqué qu'il s'est agi pour eux d'une forme de mimétisme et de prévision. Plutôt que d'être rappelé à l'ordre par le Conseil pour la Justice ou le Ministère de la justice, ils ont pris l'initiative d'engager eux-mêmes leur « révolution » quantitative et qualitative.

⁵¹⁰ La notion de « procès administratif » doit être entendue comme s'étendant de la saisine de la juridiction compétente à l'exécution de la décision rendue par le juge. Cette précision est importante car en matière administrative, la saisine du juge est précédée d'une procédure dite de l'objection, qui consiste en un recours préalable auprès de l'autorité administrative compétente par l'administré. V. Section 7 de l'Acte général relatif au droit administratif de 1994, *Algemene wet bestuursrecht*, ou *Awb*, et *infra*.

⁵¹¹ Van Hooijdonk & Eijssvoegel P., *Litigation in the Netherlands. Civil procedure, Arbitration and Administrative litigation*, Wolters Kluwer, p. 124.

⁵¹² Van Hooijdonk & Eijssvoegel P., *Litigation in the Netherlands...*, p. 132.

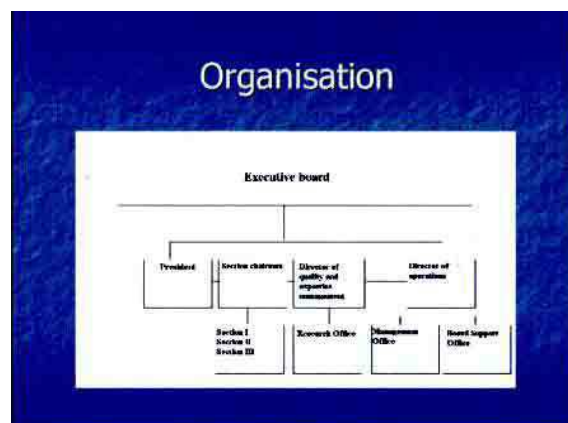
⁵¹³ *Ibid.*

⁵¹⁴ *Ibid.*

La **section contentieuse du Conseil d'Etat** (*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ; ABRvS*) est chargée de trancher les litiges relatifs aux questions de droit administratif général, par exemple dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement du territoire, du droit des étrangers. C'est une juridiction d'appel, mais aussi de premier et dernier ressort. Elle comporte quatre chambres : Environnement ; Aménagement du territoire, Questions générales, Droit des étrangers. Ne dépendant pas du Conseil pour la Justice, cette section est libre dans sa politique de qualité. Il n'y a pas de *visiting committee*. Le Conseil d'Etat réalise des enquêtes de satisfaction mais, surtout, tous les ans, il publie un rapport où il fait état de ses statistiques et des avancées de sa jurisprudence. En tant que juridiction supérieure, il est attentif à mieux motiver ses jugements et par exemple, en droit des étrangers, il est soucieux de rendre des jugements suffisamment généraux pour fixer rapidement la jurisprudence. Dans ce domaine, la procédure d'appel s'identifie presque à un pourvoi en cassation selon le juge rencontré (fixer la règle de droit applicable pour que les sections administratives de toutes les cours de district puissent adopter des jugements uniformisés).

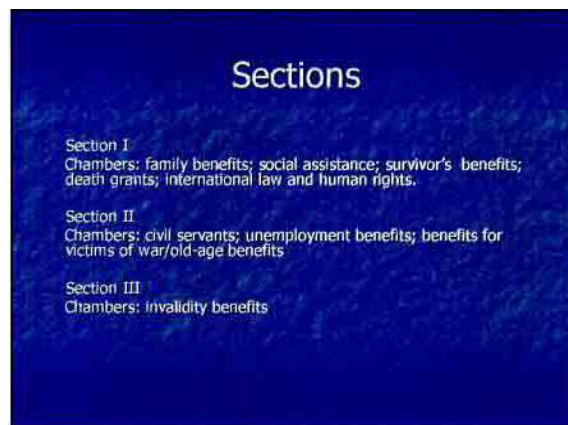
Le **Collège des litiges économiques** (*College van Beroep voor het bedrijfsleven ; CBB*) est aussi une juridiction d'appel et un juge de premier et dernier ressort. A la différence du Conseil d'Etat, il dépend du Conseil pour la Justice dans son administration mais l'accord annuel se limite, comme pour le CRvB, à négocier le nombre de dossiers traités et le montant attribué. Il est donc libre dans sa politique de qualité. Il y a néanmoins, un *visiting committee* tous les quatre ans, où la question de la qualité est abordée. Les 30H de formation permanente sont obligatoires. Des enquêtes de satisfaction peuvent être réalisées. Tous les ans, il y a un rapport public général qui décrit les avancées de la juridiction et un rapport sur la juridiction elle-même qui n'est pas publié. Il faut préciser que nos interlocuteurs au CBB et au CRvB ont relevé que l'évaluation de la qualité a des répercussions financières. Ils semblent vouloir dire que le calcul du temps qui doit être consacré à un type de dossier, et celui du montant qui lui est attribué ne sont pas neutres et la qualité est implicitement ou explicitement prise en compte dans l'évaluation des besoins financiers des juridictions.

Le **Conseil Central des Appels** (*Centrale Raad van Beroep ; CRvB*) est aussi une juridiction d'appel et un juge de premier et dernier ressort dans quelques cas. Cette juridiction a un lien avec le Conseil pour la Justice mais ce lien est plus distant qu'avec les cours de district. De plus, la politique de qualité de cette juridiction a été instaurée à l'initiative de la juridiction elle-même. Ainsi, on trouve au sein de son organisation, une direction de la qualité et de la gestion de la compétence, à laquelle est rattaché un service de recherche :



Tirant clairement les conséquences de cette recherche de qualité, la juridiction comporte au sein de son comité d'administration un directeur de la qualité et de la gestion de l'expertise qui est un juge. Ni le Conseil d'Etat ni le *CBB* n'ont créé une fonction équivalente (au sein du *CRvB*, les dossiers traités sont relatifs, par exemple, aux affaires touchant aux handicaps ou à l'assurance sociale). Comme pour le *CBB*, outre l'évaluation interne de la qualité, il y a un *visiting committee* tous les quatre ans où la question de la qualité est abordée. Les 30 heures de formation permanente sont obligatoires. Des enquêtes de satisfaction peuvent être réalisées. Tous les ans, il y a un rapport public général qui décrit les avancées de la juridiction et un rapport sur la juridiction elle-même qui n'est pas publié.

Au sein du *CRvB*, il y a trois sections spécialisées comportant des chambres elles-mêmes spécialisées :



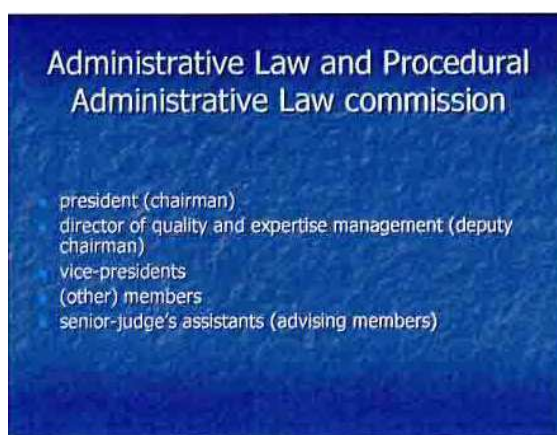
Il est intéressant de constater qu'au sein de chaque chambre il y a un manager de section (comme dans les grandes cours de district ainsi que nous avons pu l'apprendre à Rotterdam) :



Dans sa recherche de qualité, et dans la limite de l'indépendance des juges, la juridiction a mis en place un service de recherche qui travaille pour les commissions et sous-commissions de réflexion de la juridiction :



Au sein du *CRvB*, la Commission sur le droit administratif et la procédure administrative est composée uniquement de juges :



Les commissions internes et sous-commissions s'occupent de questions telles que l'harmonisation entre les procédures civiles et administratives dans des domaines particuliers, les règles applicables, d'élaborer des standards, et des questions posées par les litiges internationaux ou présentant un élément d'extranéité. Selon notre interlocuteur, ces commissions existaient auparavant mais elles ont pris de l'ampleur. Ce qui compte pour la juridiction, c'est d'évaluer la qualité de ses jugements, qu'ils soient rendus plus rapidement, mais aussi mieux motivés.

Au niveau du Conseil d'Etat, il nous a également été précisé qu'en vue de rendre une décision de qualité, tous les membres de la formation révisent la décision. Le président de la formation décide *in fine* du libellé de l'arrêt. Un second délibéré est possible s'il y a des difficultés ou des désaccords. Celui qui, au sein de la formation, n'est pas d'accord avec la rédaction ou le sens de la décision peut demander la réunion d'une coordination de sous-chambres pour régler le problème. Se déroule alors une réunion informelle des sous-chambres à la fin de laquelle le problème est réglé.

Une consultation externe et informelle avec les autres juridictions suprêmes est également prévue :

Internal commissions en sub commissions

Administrative Law and Procedural Administrative Law commission

- Sub commission Administrative Law and Civil Law
- Sub commission rulings
- Sub commission standard documents
- International Chamber

Core business: Internal juridical coordination of Administrative Law and Procedural Administrative Law and general legal questions

External consultation

regular coordination with the Supreme Court, the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State in The Hague and the Administrative Court for Trade and Industry

Incidental institutional tripartite coordination with the vice-president of the Council of State, the president of the Administrative Court for Trade and Industry and the president of the Administrative High Court

Au sein du *CRvB*, est également membre du comité d'administration, de manière assez classique désormais, un directeur des opérations, qui n'est pas un juge et qui gère les aspects financiers et matériels de la juridiction :

Management Office and Board Support Office

The Management Office and the Board Support Office support the board and the organization.

The director of operations, who has a seat on the Executive Board, is responsible for both Offices.

The Management Office manager is in charge of day-to-day operations of the Management Office.

The Board Support Office coordinator is in charge of coordinating the activities of this Office.

Le nombre des litiges est stable et même en baisse depuis 2005. La durée de jugement d'un litige a considérablement baissé. Ainsi, la juridiction a répondu elle aussi aux exigences du Conseil pour le Justice et du Ministère de la Justice :

Average duration of a case

2004 709
2009 472

Goal is a duration of 365 days

Number of cases

	<i>Input</i>	<i>Output</i>	<i>Stock</i>
2005	7626	7736	10229
2006	7497	7936	9759
2007	7246	7458	9547
2008	7503	7376	9679
2009	7114	7530	9254
2010	7140	7950	8509

Un des éléments les plus périlleux pour la qualité de la justice administrative est le manque d'uniformité dans l'application des règles de droit administratif général prévues par le texte législatif ayant institué l'Acte général de droit administratif, *AWb*, du fait de la multiplicité de juridictions. Cela d'autant plus que l'introduction de la loi *AWb* avait été voulue et perçue comme un progrès pour le manque d'uniformité des règles jurisprudentielles due à cette multiplicité⁵¹⁵. Un projet de chambre commune aux trois juridictions administratives supérieures est prévu. Pour l'instant, il existe une chambre informelle entre les trois juridictions qui sert à uniformiser les règles. De plus, les présidents du *CBB* et du *CRvB* sont des conseillers d'Etat en service extraordinaire. Néanmoins, les juges rencontrés au Conseil d'Etat souhaitent l'avènement de cette chambre administrative officielle, même s'ils craignent une intégration à long terme⁵¹⁶.

Il ne semble pas que le Conseil pour la justice ait l'intention de suggérer une réforme de l'organisation de la justice administrative de cette ampleur. Certains professeurs, à l'image de Philippe Langbroek lors d'un entretien, l'évoquent cependant.

Les sections administratives des Cours de district :

Les standards de base définis par le Conseil pour la justice depuis 2005-2006 : impartialité et intégrité, expertise, relation au justiciable, uniformité du droit, diligence et ponctualité sont applicables à ces sections et adaptés au procès administratif. Les comités d'enquête qui sont chargés tous les 4 ans de visiter les juridictions font des comparaisons, secteur par secteur, entre les standards de qualité posés par le Conseil et les données présentées par les membres du secteur.

Certains aspects de cette recherche de qualité étaient déjà présents avant la réforme du système judiciaire de 2002.

Afin d'uniformiser la jurisprudence, en 1994, il y eut l'intégration des tribunaux administratifs de la sécurité sociale, des tribunaux administratifs de la fonction publique et des tribunaux spécialisés dans le droit public des affaires du fait de la création d'une section administrative dans les cours de district⁵¹⁷. Le Conseil d'Etat se vit également déchargé d'un grand nombre de contentieux de première instance au même moment au bénéfice de cette nouvelle section administrative⁵¹⁸.

Prévisions 2009 de la section administrative de la cour de district de Maastricht :

Champ de compétence	Nombre d'entrées
Droit des étrangers	2000
Sécurité sociale	600
Urbanisme...	600
Taxes, impôts	500

⁵¹⁵ Van Hooijdonk & Eijssvoogel P., *Litigation in the Netherlands...*, p. 125. Sur l'amélioration de l'indépendance et l'impartialité des juridictions administratives grâce à cette loi, V. M. Kuijer, *The blindfold of Lady Justice. Judicial Independence and Impartiality in Light of the Requirements of Article 6 ECHR*, Leiden, 2004, p. 390. Le pouvoir d'annulation de certaines de leurs décisions par la Reine a en effet été supprimé. La condamnation de la CEDH avait été anticipée : CEDH, 19 avril 1994, *Van de Hurk c. Pays-Bas*, n° A-288.

⁵¹⁶ Il s'agit de créer la Chambre de l'application uniforme du droit administratif, *Administrative Law Uniform Application Chamber* en anglais et *gemeenschappelijke rechtseenheidskamer* en néerlandais, qui regrouperait le Conseil d'Etat, le CBB et le CRvB.

⁵¹⁷ Alkema E.A., *Introduction to Dutch Law*, Kluwer Law International, 2006, p. 322.

⁵¹⁸ V. *infra*.

Fonction publique	200
Total	4000

Dans les juridictions, il y a auprès de chaque juge des assistants (*legal staff*). Selon le président de la Cour de district de Maastricht, il y en a plus auprès des juges travaillant dans le secteur administratif que dans le secteur pénal. Le président du secteur administratif de la cour de Maastricht a précisé qu'il lui arrivait parfois de statuer en référé en tant que juge pénal. Il faut dire qu'aux Pays-Bas, ils sont tous juges ordinaires, sauf à devenir juge d'appel ou juge administratif, et ont été tantôt juge pénal, tantôt juge civil, etc. Tous les 5 ans, il y a d'ailleurs des changements au sein des secteurs.

Pourtant, un trait caractéristique de la qualité de la justice aux Pays-Bas semble se dessiner : celui de la spécialisation des juges, ou à tout le moins des juridictions. Par exemple, la cour de district de Rotterdam est la seule juridiction compétente pour les recours concernant l'Acte sur la surveillance financière (*Financial Supervision Act* ; *Wet op het financieel toezicht*), l'Acte sur la concurrence (*Competition Act* ; *Mededingingswet*), l'Acte sur les services postaux (*Postal Services Act* ; *Postwet*) et l'Acte sur les télécommunications (*Telecommunications Act* ; *Telecommunatiewet*). De plus, depuis 1992, les juridictions ne comprennent plus de non-professionnels. S'il n'y a pas que des juges, les juridictions ne peuvent employer que des personnes compétentes en droit⁵¹⁹.

Les juges des tribunaux spécialisés en fonction publique, sécurité sociale et droit public économique ont été intégrés aux cours de district. Des juristes de la Section contentieuse du Conseil d'Etat ont été intégrés en tant que juges dans les cours de district.

La procédure elle-même s'est améliorée. Les référés ont augmenté pour satisfaire les usagers et pour que la justice soit plus efficace (conscience de l'importance d'une décision rapide).

Un des problèmes des cours administratives de manière générale repose sur les principes de base de la justice administrative : le fait qu'il n'y a pas de représentation obligatoire ou que le jugement est rendu *ex nunc* (à la date de la décision). Pour pallier cette absence de représentation, l'Acte Général du Droit Administratif prévoit que si un requérant envoie son dossier à une juridiction incompétente, celle-ci doit la transmettre à la bonne juridiction. De même si les moyens du requérant sont mal exprimés, les juges peuvent l'inviter à les rectifier⁵²⁰. Du fait de l'absence de représentation, l'audience est importante, ce qui conduit le Conseil pour la Justice et les juges à tenir compte du fait que les justiciables ne comprennent pas les implications légales de leur situation⁵²¹. Dans ce cadre, l'intervision peut être intéressante. La possibilité de soulever d'office certains moyens pour le juge est justifiée aussi par cette particularité. Les notes d'explication qui accompagnaient l'Acte général du droit administratif précisait qu'en premier lieu, il est important de protéger les droits et les intérêts des parties impliquées et qu'en second, il s'agit de faire respecter la loi⁵²².

Sur le plan de la qualité, il y a des avancées conduites ou stimulées par le Conseil pour la justice. Les juridictions administratives spécialisées elles-mêmes, les comités nationaux des

⁵¹⁹ Pennings F., *Dutch Social Security Law in an International Context*, Kluwer Law International, 2002, p. 53.

⁵²⁰ Alkema E.A., *Introduction to Dutch Law*, Kluwer Law International, 2006, p. 364.

⁵²¹ Dans le standard general de qualité par la transparence, il y a le fait de faire comprendre aux justiciables le fonctionnement de la justice.

⁵²² Alkema E.A., *Introduction to Dutch Law*, Kluwer Law International, 2006, p. 365.

présidents de section, se saisissent de la question, et le Conseil pour la justice formalise les règles issues de ces réflexions. En revanche, concernant l'organisation de la justice administrative, alors qu'elle n'est pas satisfaisante (il faut également préciser que les appels en matière d'impôt des jugements rendus par les sections administratives des cours de district vont devant les cinq cours d'appel du pays), le Conseil pour la Justice ou le ministère de la justice semblent avoir peu de marge de manœuvre. Il est tout de même envisagé d'introduire un pourvoi en cassation⁵²³.

2. Les mesures d'administration de la justice en matière administrative

226. Le Code général de droit administratif néerlandais comme il est parfois appelé par certains de nos interlocuteurs (*Awb*) comporte les principes généraux d'une bonne administration applicable aux actes des autorités administratives, mais aussi les standards de procédure du contrôle juridictionnel. En tant que loi générale, des dispositions spécifiques peuvent y déroger. Notamment il existe des textes spéciaux concernant les juridictions administratives spécialisées (V. *Appeals Act* de 1993 pour le *CRvB*, *l'Administrative Litigation for Trade Organisations Act* de 1993 pour le *CBB*).

La jurisprudence a également dégagé des principes généraux de bonne administration qui sont des « standards légaux non-écrits limitant le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives »⁵²⁴. On y trouve le standard de l'information nécessaire, le principe de proportionnalité entre les intérêts publics et privés, la motivation adéquate des décisions, le principe de sécurité juridique⁵²⁵.

Dans le Code général de droit administratif néerlandais, on trouve quelques dispositions que l'on pourrait qualifier de mesures de bonne administration de la justice. Ainsi l'article 3:29 al. 4 semble présenter une mesure de bonne administration de la justice, même si le terme n'est pas employé⁵²⁶. A propos des audiences, à l'article 8:62, il est prévu que l'audience peut être à huis-clos dans l'intérêt de la justice : « *interests of justice* »⁵²⁷. Ce qui est étonnant c'est de traduire par « *interests of justice* » alors que la bonne administration de la justice semble se traduire le plus souvent par « *proper administration of justice* », autrement dit « bonne ou correcte administration de la justice ». Or dans une autre traduction du même article du code on trouve justement la notion de « *proper administration of justice* » au lieu d'« *interests of justice* ».

Il est intéressant de remarquer que cette notion n'a pas d'intérêt théorique pour les Néerlandais, ainsi que nous l'a précisé un juge rencontré à la juridiction *CRvB*. En revanche, en pratique, on retrouve des mesures caractéristiques de la mesure d'administration de la justice en France : ainsi l'art 8 :54 déjà cité concernant la procédure dite simplifiée (*Simplified proceedings*) : il n'y a pas d'audience si la cour de district est manifestement incompétente, si

⁵²³ Alkema E.A., *Introduction to Dutch Law*, Kluwer Law International, 2006, p. 362.

⁵²⁴ *Idem*, p. 365.

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ « *The district court having jurisdiction pursuant to paragraph 1 or the administrative court having jurisdiction pursuant to paragraph 2 or 3 may refer the appeals lodged with the district court or with the administrative court, as the case may be, to another district court or another administrative court considered a more convenient court to hear the appeals. Article 8:13.2 and 8:13.3 apply mutatis mutandis.* »

⁵²⁷ The district court may direct that the hearing shall be held wholly or partly behind closed doors: a. in the interest of morals or public order, b. in the interest of national security, c. if the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or d. if publicity would seriously prejudice the interests of justice.

la requête est manifestement inadmissible, manifestement infondée ou manifestement fondée. La même possibilité est offerte aux juridictions administratives spécialisées : Art. 37(2) WRvSt ; Art. 18(2) *Appeals Act* ; Art. 20(2) Wbbo ; Art. 27h(2) *Algemene wet rijksbelastingen* (*General Tax Act*) et ces articles précisent qu'il n'y a pas d'appel contre un jugement rendu en procédure simplifiée.

Sont également prévues des procédures de référé (*Preliminary relief proceedings*) : Selon les articles 8 :81 Awb et s. du Code, le juge peut suspendre ou non une décision administrative et il n'y a pas d'appel de sa décision ni de celle de mettre fin à une suspension accordée.

Il est en outre possible dans le cadre de la procédure accélérée (8 :53 et 8 :54 Awb) de réduire le temps d'une partie pour communiquer un document, à la discrétion de la juridiction. Il n'y a pas d'appel⁵²⁸. En pratique, beaucoup de ces procédures accélérées résultent d'un compromis proposé par le juge dès la phase préliminaire de la procédure⁵²⁹.

Section II. L'évaluation individuelle des acteurs judiciaires

227. Il existe aux Pays-Bas un système d'évaluation individuelle aussi bien des juges que de l'ensemble du personnel administratif des tribunaux, étant entendu que, dans le secteur pénal, le parquet connaît un fonctionnement très à part.

Les juges néerlandais ne font l'objet d'une évaluation que depuis environ cinq ans. Avant, en raison de leur indépendance, ils n'avaient à justifier de rien, pas même de leurs vacances ou de leurs arrêts-maladie. De plus, ils travaillaient principalement à domicile, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui, le gestionnaire de la cour de district de Maastricht ayant même précisé qu'elle refuse de leur en donner les moyens matériels (ordinateurs connectés à l'intranet, etc.) car la politique actuelle est au travail d'équipe. Il est cependant à noter que deux personnes échappent au système d'évaluation : le président et le gestionnaire des cours de district. Leur évaluation n'est qu'indirecte. Concernant le président, il peut être renouvelé, selon son bilan, après six ans à la tête d'une juridiction par le Conseil pour la Justice⁵³⁰. Le gestionnaire, quant à lui, s'auto-évalue et est évalué indirectement sur ses résultats financiers. Il n'y a pas de mécanisme d'évaluation plus précis au niveau du Conseil pour la Justice ou du ministère.

I. La détermination des critères d'évaluation

A. La fixation des critères d'évaluation

228. Au stade de la fixation des critères d'évaluation et plus globalement pour l'ensemble des questions concernant les personnes travaillant dans le domaine de la justice, une distinction doit être opérée entre l'évaluation du personnel du tribunal et les juges.

Pour ce qui est du personnel du tribunal, le gestionnaire de la cour de Maastricht nous a expliqué que les tribunaux fixent localement des grilles d'entretiens qu'ils voudraient harmoniser entre juridictions plutôt que d'accepter des critères fixés au niveau central comme cela a été projeté récemment. Plus précisément, au sein de chaque juridiction, à l'heure actuelle, la structure de la grille d'évaluation est la même pour tous, mais les critères

⁵²⁸ Litigation in the NL, p. 151.

⁵²⁹ Ibid. p. 151-152.

⁵³⁰ Un président ne peut pas rester plus de douze ans à la tête d'une juridiction et il est décidé d'un commun accord entre les présidents de juridiction néerlandais qu'ils ne restent pas plus de huit ou neuf ans en poste.

d'évaluation sont adaptés à chaque poste et les questions posées afin de déterminer si le critère est rempli également.

Pour les juges, c'est le Conseil pour la Justice qui négocie avec l'association des juges qui est une organisation très puissante. Il ressort néanmoins des entretiens menés que, contrairement à ce qu'il en est pour le personnel administratif, il n'existe pas de grille régissant l'évaluation des juges. Dans une des réponses aux différents questionnaires envoyés, il a cependant été précisé que si il n'y a pas d'objectifs individuels de performance pour les juges, « chaque président de section décide des objectifs de performance et le nombre de dossiers traités par juge est généralement un élément d'évaluation du juge ». Il y a donc bien une influence de l'évaluation collective sur l'évaluation individuelle.

Dans le domaine pénal, il ressort d'un entretien mené au ministère de la Justice le 27 janvier 2010 avec un responsable des politiques pénales du parquet que, pour le parquet, qu'il n'existe pas de système de qualité comme pour les juges. Autrement dit, il n'y a pas de liste d'indicateurs de qualité, de visites, d'audit, d'intervision. Le système est informel. Il prend en compte, par exemple, la rapidité de traitement des dossiers. Il y a aussi une communication informelle entre juges et procureurs, un travail fait sur la formation se fondant sur la révision des procédures : l'objectif est de se demander ce que ferait le procureur face à tel ou tel cas. Il y a dans ce sens des confrontations entre police et procureur dans les cas complexes afin de confronter les actions de chacun et de voir la façon dont ils vont présenter le cas au juge.

B. Les caractéristiques des critères d'évaluation

229. L'objectif poursuivi lors de l'évaluation individuelle des juges réside dans l'amélioration de la qualité du travail et de l'efficacité des juges. Il en est de même, dans le secteur pénal, pour les procureurs.

Les indicateurs retenus pour l'évaluation du personnel judiciaire sont le comportement au travail, la ponctualité, etc. Ce sont les critères qualitatifs qui sont principalement mis en avant. Toutefois, il a été difficile d'obtenir des critères précis étant donné que l'évaluation des juges se fait de plusieurs manières. Ainsi, des aspects très diverses de leur activité sont-ils retenus afin de les évaluer : rapidité, efficacité, ponctualité, comportement lors des audiences, mais aussi du fonctionnement au sein de l'organisation, etc. Pour ce qui est du comportement des juges, il est principalement évalué au regard d'un processus d'intervision (*peer review* en anglais), mais nos interlocuteurs estiment qu'il peut également être mesuré à travers les enquêtes de satisfaction et le travail du bureau des plaintes. Dans le cadre de la procédure de plaintes, les plaintes sont reçues par le président de la juridiction concernée qui seul connaît le nom du juge en cause. Le nom du juge visé n'est donc pas connu du Conseil pour la Justice, mais uniquement du président qui peut être amené à le convoquer.

Selon le Conseil pour la Justice, l'intervision est une forme de concertation entre collègues faisant le même travail mais ne travaillant pas directement ensemble, tels que les juges. Le développement, la stimulation et la mise en œuvre de l'intervision relèvent du système-qualité *RechtspraakQ* et doit contribuer à une ouverture plus large au sein de la profession. L'intervision vise en premier lieu l'amélioration du fonctionnement individuel du juge. Les aspects relatifs au comportement sont des aspects centraux de l'intervision, ce à quoi s'ajoute une évaluation de l'organisation de la performance du juge. Les aspects juridiques (sur le fond) sont abordés lors de la concertation en chambre du conseil et lors des concertations de travail ou de jurisprudence. Les résultats de l'intervision ne sont pas publiés.

Il existe trois types d'intervisions : 1) Un juge se rend dans une juridiction et observe son collègue pendant une audience. Il y a ensuite une discussion entre l'observateur et le juge observé afin de considérer ce qui pourrait être amélioré. 2) Des groupes de discussion regroupant cinq ou six juges ainsi qu'un psychologue peuvent être organisés afin de permettre aux juges d'exprimer leurs difficultés. 3) Une audience filmée et une discussion après entre juges peut être décidée. Ces évaluations (sauf la 2) ne sont pas obligatoires et, en tout état de cause, elles sont confidentielles et sont là afin de permettre l'amélioration de la qualité du travail des juges. Elles n'emportent aucune conséquence officielle car il s'agit d'une évaluation entre pairs. Il faut savoir que, même si l'intervision est faite par des pairs et que les résultats sont confidentiels, certains juges estiment que le fait d'être observés dans leur activité est une forme de remise en cause de leur indépendance.

Il existe également une procédure d'évaluation annuelle de chaque magistrat par son chef de secteur et par le président de la juridiction sans que ces entretiens n'impliquent de notation.

Quoiqu'il en soit, les coûts ne sont pas pris en compte dans l'évaluation individuelle. Il n'y a pas de mécanisme de prime au rendement. L'idée d'une telle prime a été imaginée il y a une dizaine d'années, mais le système a été refusé par les juges et l'argent mis à disposition des tribunaux pour les *bonus* a été utilisé afin de permettre à chaque juge d'acheter des livres, d'améliorer ses conditions matérielles, etc. Le budget s'élève à environ 200€ par mois pour un juge. Les autorités sont conscientes que l'argent ne sert pas aux primes, mais il a accepté le système mis en place. La bonification se fait plutôt sous la forme de financement pour des formations supplémentaires.

II. La mise en œuvre des critères d'évaluation

230. Comme cela vient d'être évoqué, l'évaluation des juges du siège est réalisée par le chef de leur secteur et le président de la juridiction. Plus précisément, les juges passent deux entretiens par an : un avec le chef de leur secteur pour parler de leur travail au sein du secteur, la question étant de savoir si le magistrat accomplit le travail que l'on attend de l'ensemble des magistrats du secteur. Pour ce faire, le chef de secteur observe le juge qu'il évalue lors d'une audience, puis ils ont un entretien qui porte sur le travail du juge. L'accent est particulièrement mis sur la formation continue du juge : quels cours a-t-il suivis ? Quelle demande souhaite-il faire pour l'année à venir ? Etc. La personne évaluée a également un rendez-vous annuel avec le chef de juridiction afin de discuter de ses perspectives de carrière.

Il existe des modèles d'évaluation individuelle proposés par le Conseil pour la Justice. Ils ne sont pas imposés aux juridictions qui peuvent choisir de les utiliser ou non. Cependant, l'un des membres du Conseil nous a indiqué que les juridictions vont souvent beaucoup plus loin en termes d'évaluation que ce que leur demande le Conseil. De plus, il apparaît qu'elles agissent toutes différemment.

Les conséquences de l'évaluation sont assez minimales pour les juges. Si un juge refuse de faire ce qui lui est conseillé, il risque de ne pas être promu par le chef de juridiction et il peut, au pire, mais cela semble rare, recevoir un avertissement formel. La perspective positive en cas de bonne évaluation est celle d'une promotion ou d'une formation. Il semble que la plus belle des récompenses soit de devenir chef de secteur. La possibilité est actuellement discutée de donner au président de chaque juridiction plus de pouvoirs en termes de sanction pour les juges qui accompliraient mal leur mission.

Les membres du parquet, quant à eux, sont évalués par leur supérieur hiérarchique direct. Ils font l'objet de deux entretiens : l'un sur l'efficacité et l'autre sur l'évaluation de la qualité. En cas de défaillance, la personne peut se voir prescrire un *coaching* et/ou la participation à une session de formation continue. En cas de refus de sa part, ou si elle n'accomplit pas ce qui lui est prescrit, elle peut se voir refuser une promotion ou même être renvoyée, les procureurs ayant des CDI mais n'étant pas nommés à vie.

L'évaluation individuelle des juges administratifs du Conseil d'Etat mérite que l'on s'y arrête un instant du fait de sa spécificité vis-à-vis des autres juges chargés d'examiner les litiges de l'administration. Les conseillers d'Etat sont placés sous la responsabilité du président de la section contentieuse, qui compose avec les présidents des quatre chambres de la section, le Bureau d'administration. Les juristes du Conseil d'Etat qui assistent les juges, sont groupés par chambres et sous-chambres et ont leur propre bureau d'administration avec à sa tête un directeur et 3 ou 4 vice-directeurs. Ce directeur répond devant le Secrétaire Général du Conseil d'Etat et devant le président de la Section. Chaque conseiller d'Etat reçoit chaque semaine l'état des arrêts en cours d'élaboration. Le président de la formation (de la chambre, sous-chambre ou le plus ancien) suit les affaires en cours pour vérifier qu'elles avancent et pour « appeler » le juge qui doit le rendre la décision ou le juriste qui doit l'écrire si l'un ou l'autre se retarde. Il n'y a pas de sanction qui soit prévue ni de *bonus* pour les plus méritants.

De plus, un mécanisme de plaintes des justiciables contre les juges existe. Les justiciables mécontents doivent s'adresser au vice-président du Conseil d'Etat. Il y a peu de plaintes (2/an) et pas de sanctions. Les plaintes déposées concernent le comportement du juge lors de l'audience en général, parfois le contenu de l'arrêt (dans ce cas, le justiciable reçoit une lettre très formelle du vice-président en réponse). C'est le « Comité de deux » qui peut prendre un éventuel blâme oral contre le juge (réunion du vice-président et du président de la section). Le plaignant ne connaît pas la suite de sa plainte. Le juge peut lui adresser une lettre d'excuse.

Pour ce qui est du personnel judiciaire, en cas de problème, la sanction peut aller d'une baisse de salaire à un licenciement, avec toute une échelle de sanctions intermédiaires. Tout dépend également du statut du personnel concerné (de droit privé, ou type fonctionnaire).

Pour conclure sur cette partie, il apparaît que depuis la mise en place du système d'évaluation, les chiffres montrent que si la qualité de la justice a augmenté, les juges sont moins satisfaits de leur travail. Le taux de satisfaction est passé de 85 à 82%. Frans van der Doelen, du ministère de la Justice, précise que c'est peu mais que cela dénote un problème : les juges sont mécontents du changement de leurs conditions de travail. Avant, ils pouvaient travailler à domicile la majorité du temps. Aujourd'hui, pour pouvoir être évalués, ils doivent être présents au tribunal et travailler en équipe. Il en ressort un clivage générationnel : les juges les plus anciens sont peu satisfaits alors que les plus jeunes, qui n'ont connu que le nouveau système, sont globalement contents. Ils ont plus de travail avec l'évaluation, mais ils doivent le faire sur leur lieu de travail et pas à leur domicile.

Par ailleurs, le développement de la politique de qualité qui vient d'être décrite pose une dernière question liée au coût d'un tel système et à l'impact de la crise économique sur le budget qui y est alloué. Cette question a été posée à Yinka Tempelman, gestionnaire qualité au Conseil pour la Justice qui a reconnu qu'il s'agissait de questions complexes. Elle nous a rappelé que la gestion des juridictions repose sur le principe d'une gestion intégrale et que les juridictions sont financées en se fondant sur leur rendement. De ce fait, chaque bureau de

tribunal (*board*) a le droit de décider comment attribuer ses fonds, y compris les sommes incitatives qui ont pour but d'améliorer, maintenir ou évaluer la qualité. Les tribunaux ne communiquent pas les coûts de gestion de la qualité séparément.

Elle a ajouté que, sur le plan collectif, la réponse est un peu plus aisée. Tous les trois ans, le Ministère de la Justice et le Conseil pour la Justice se mettent d'accord sur le prix des cas (en se fondant sur des mesures de la charge de travail comme cela a été indiqué auparavant). Pour la période 2008-2010, pour la première fois, des fonds ont été ajoutés aux prix précités, dans le but explicite d'améliorer la qualité. La raison en est que les deux parties se sont rendues compte qu'un système financier fondé sur la production laisse peu de place à l'amélioration de la qualité. Ces fonds additionnels se fondent sur des normes de qualité fixées par l'organisation judiciaire. L'investissement total (pas les coûts) issu des négociations entre le Ministère de la Justice et le Conseil était de 50 M. €. Le Conseil a ajouté 14 M. € tirés de son budget central. Une partie de cette somme devait être engendrée par le système judiciaire lui-même par un travail plus efficace, le système judiciaire ayant le droit de réinvestir les bénéfices des réductions de coûts. Ces fonds ont été incorporés aux prix des produits. Un tribunal doit donc maintenir (ou améliorer) les niveaux de performance et diminuer les coûts, avant de générer des fonds pour améliorer la qualité.

Au moment de fixer les prix des produits pour la période 2011-2013, le Conseil pour la Justice a fixé la somme de 40 M. € pour améliorer la qualité. Le Ministère de la Justice a remis cette somme en cause en raison de la crise économique, ce qui a mis l'amélioration de la qualité en *stand-by*. En ce moment, la question est de savoir comment il est possible de maintenir les standards de qualité à une époque où il y a de plus en plus de pression pour être performant (en termes de qualité et de quantité), et où les fonds diminuent.

Yinka Tempelman a encore précisé que, pour ce qui est de son propre budget (gestion de la qualité au niveau national), le budget régulier est d'un peu plus de 200.000 € (il s'agit du budget pour les programmes nationaux de gestion de la qualité, comme l'expérience sur l'évaluation de la qualité des verdicts. L'année où une visite a lieu, comme en 2010, le budget est augmenté pour atteindre 500.000 €). En raison de la crise économique actuelle, une réduction d'effectif va avoir lieu (passage de deux équivalents temps plein à 1,5). En dehors des programmes de *gestion de la qualité*, il y a d'autres programmes d'amélioration de la qualité au niveau national (programme de secteurs, programme de développement de la gestion, et programmes concernant le recrutement, la sélection et la formation des juges). Tous les budgets sont secrets.

En complément à cette réponse, Frans van der Doelen nous a précisé que l'évaluation du comité Deetman a entraîné des analyses critiques de l'administration du système :

- le budget et la formation du Conseil pour la Justice devaient être ramenés à leur niveau original de 2002. Le nombre de ses membres passerait de cinq à quatre.
- le nombre des tribunaux de première instance passerait de 19 à 11.

Les propositions suivant la crise budgétaire concernent la justice dans son ensemble pas uniquement l'administration. Les mesures proposées concernent surtout l'efficacité du travail des juges par la simplification des procédures des tribunaux concernant les questions civiles, pénales et administratives. Ce n'est qu'une petite part des coupes budgétaires d'environ 10 M. €. Les propositions les plus drastiques concernent le fait que les frais de justice devraient couvrir les coûts de la justice civile et administrative. Une étude a montré que cela générerait 340 M. €, en raison de moins d'affaires (110 M. €) et plus de revenus (240 M. €). La compensation pour les classes à bas revenus serait de 100 M. €. Les résultats nets seraient de 240 M. €. L'application (ou non) de ces dispositions fait partie des points en discussion dans la formation du nouveau gouvernement.

Chapitre 2

La contractualisation du système judiciaire

La question de la contractualisation a posé de nombreux problèmes de compréhension à nos interlocuteurs néerlandais, tant universitaires que praticiens. Il ressort cependant des entretiens menés qu'il existe aux Pays-Bas des contrats d'objectif et de procédure. A cela s'ajoutent, dans le traitement des litiges civils, une médiation extrajudiciaire (existence de médiateurs extérieurs aux tribunaux et rémunérés par l'Etat) et une unique sorte de médiation/conciliation : le *settlement*. La justice pénale connaît principalement dans ce domaine la transaction, dans une version bien plus étendue qu'elle ne l'est dans le système français. En droit administratif, il est reconnu que la médiation s'adapte très bien à certains types de contentieux même si elle n'a pas une grande portée en pratique. La conciliation des parties semble une pratique plus courante.

Section I. Contractualisation et gestion de l'institution judiciaire

I. Les contrats d'objectifs

A. Les contrats outils de politique publique au niveau central

231. Aux Pays-Bas, les juridictions négocient, et elles sont dans l'obligation de le faire, une fois par an avec le Conseil pour la Justice, des « contrats d'objectifs » par lesquels elles s'engagent à obtenir un résultat déterminé à une date convenue. Plus précisément, les juridictions (sauf la Cour de cassation et le Conseil d'Etat) s'engagent sur le nombre de dossiers que la juridiction devra traiter dans l'année avec tel personnel et pour tel coût. Il ne s'agit pas d'une possibilité pour la juridiction mais d'une obligation depuis la réforme organisationnelle qui a eu lieu en 2002 et qui a vu la création du Conseil pour la Justice. La juridiction doit indiquer ses objectifs chaque année avant le 1^{er} décembre. Il y a des négociations officieuses entre le président de la juridiction et le Conseil sur les objectifs ; puis un contrat est passé entre le tribunal et le Conseil. Tout est écrit dans ce contrat qui n'est pas accessible au public. Dans ce domaine, les juges ne peuvent faire aucune proposition, mais les associations des juges et du ministère public sont associées au sens où les présidents de juridictions leur demande avant de conclure tout contrat ce qui semble réalisable en termes de traitement de dossiers.

Une fois le contrat conclu, c'est le Conseil pour la Justice qui contrôle sa réalisation. Le tribunal doit justifier les variations par rapport au contrat conclu et comme cela a déjà été écrit, s'il y a un écart financier, il doit s'en expliquer, sous peine de devoir rembourser la différence. En revanche, si le tribunal a eu un fonctionnement plus économique que prévu, il peut garder 3% de l'argent en surplus. En outre, si les résultats obtenus sont en conformité avec ce qui avait été annoncé, la dotation financière est maintenue tout comme le personnel.

Ce système présente des risques soulevés par André Klip et déjà évoqués en première partie de cette étude⁵³¹. Il faut y ajouter cette remarque faite par plusieurs de nos interlocuteurs selon lesquels, même s'il n'y a officiellement pas de compétition entre les juridictions pour savoir lesquelles sont le mieux gérées, officieusement, les présidents sont en réalité très attentifs à leur position et, comme cela a été indiqué précédemment, le classement est régulièrement mis en avant.

⁵³¹ V. *supra*.

Outre ces contrats d'objectifs généraux, il existe également des contrats d'objectifs entre certains acteurs du processus judiciaire et leur ministère de tutelle. Ainsi, la police conclut des contrats d'objectifs avec le ministère de l'intérieur sur le nombre de transactions qui doivent être réalisées dans l'année par région, la subdivision par commissariat étant ensuite faite localement avec le maire et le commissaire de police. A Maastricht, par exemple, pour ce qui est des transactions, le chiffre était en 2009 de 150 de ces actes par an et par agent, étant entendu que si l'objectif n'est pas accompli, il n'y a pas de sanction réelle si ce n'est que l'agent ne doit pas s'attendre à des promotions.

B. Le contrat : outil de politique publique au niveau local

232. Comme l'a laissé entendre le cas des contrats d'objectif par branche, le contrat peut aussi être un instrument de politique locale. Il existe ainsi, dans le secteur pénal, des contrats d'objectif entre la police et le parquet, et des programmes sur des thèmes particuliers pour lesquels de l'argent est investi, le parquet fonctionnant davantage avec de tels programmes qu'avec des budgets pré-établis à l'image des juridictions. Par exemple, à Maastricht, la police a fourni 9652 cas au parquet (infractions graves) en 2008 pour un budget de 500.000 €. Si le contrat n'est pas rempli, la police doit rendre l'argent qui lui est donné pour ce faire. Le système est donc similaire dans son esprit à celui qui est mis en place entre les juridictions et le Conseil pour la Justice.

Pour ce qui est de la justice civile, la question s'est posée de savoir si les Pays-Bas disposent de l'équivalent des *Maisons de justice et du droit*⁵³², créées en France sur le fondement d'une convention constitutive conclue entre un ensemble d'autorités locales, publiques et privées afin de faciliter l'accès au droit et de favoriser les solutions amiables alternatives au règlement juridictionnel de l'affaire. Les entretiens menés ont permis de conclure que de telles institutions n'existent pas, même s'il y a eu une expérimentation dans ce sens (à Maastricht entre autres) il y a une dizaine d'années (*Justicie in de buurt*). Elle consistait en un projet de délocalisation des jugements en dehors de la juridiction pour des petites affaires, mais cela est resté une expérimentation visiblement sans suite. Il n'existe pas davantage d'équivalent des *Conseils départementaux d'accès au droit*⁵³³, créées en France sur le fondement d'une convention constitutive et pouvant eux-mêmes conclure des conventions ayant pour objet la mise en œuvre de l'accès au droit. La mise en place d'une telle institution n'a même jamais été évoquée.

En revanche, on peut citer un mécanisme couvrant d'autres aspects de l'activité des tribunaux, et incluant des partenariats entre les tribunaux et des acteurs locaux. Il existe en effet une aide judiciaire sous forme de conseil, financée par les mairies et se déroulant dans le cadre de ces dernières. Le conseil porte non seulement sur des problèmes juridiques, mais

⁵³² « Il peut être institué des maisons de justice et du droit, placées sous l'autorité du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République près ce tribunal, dans le ressort duquel elles sont situées. Elles assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit. Les mesures alternatives au traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent s'y exercer. » (Articles R 131-1 et s. COJ).

⁵³³ « Dans chaque département, il est institué un conseil départemental de l'aide à l'accès au droit, chargé de recenser les besoins, de définir une politique locale, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées. Le conseil est saisi, pour information, de tout projet d'action préalablement à la mise en œuvre et, pour avis, de toute demande de concours financier de l'Etat préalablement à son attribution. Il procède à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositifs auxquels il apporte son concours. » (Article 54 de la loi du 10 juillet 1991 ; articles 141 et s. du décret du 19 décembre 1991).

également sur des problèmes administratifs : lettres à écrire, compréhension de documents, etc. Il s'agit d'une sorte de guichet légal. Il faut cependant bien différencier ce système de l'aide juridictionnelle qui fonctionne globalement comme en France en fonction des revenus et de la difficulté de l'affaire. Si l'affaire est complexe une aide sera plus facilement fournie que si elle est simple, l'aide pouvant aussi n'être que partielle.

Les rapports entre les cours de district et les barreaux, l'exemple de Maastricht

Cette note est issue de l'entretien que nous a accordé le doyen du barreau de Maastricht (équivalent du bâtonnier) le vendredi 29 janvier 2010. Le barreau de Maastricht compte environ 500 avocats. Depuis la disparition des avoués en 2008-2009, ces avocats, comme leurs confrères des autres barreaux néerlandais, peuvent agir dans l'ensemble du pays.

Le doyen nous a précisé en préambule que les accords que le barreau peut passer sont locaux et peu nombreux. Il n'existe, concernant notre recherche, aucun accord entre le barreau de Maastricht et la cour de district en termes de nouvelles technologies. En revanche, deux pratiques ont cours dans ce ressort. D'une part, une fois par an, les membres du comité de direction du barreau et ceux de la juridiction se réunissent dans le cadre d'une réunion formelle afin d'aborder l'ensemble des questions touchant à leurs relations. Entre ces réunions, le doyen du barreau et le président de la juridiction ont des contacts informels concernant, très souvent, des remarques de magistrats concernant un avocat ou des plaintes d'avocats à l'encontre du comportement d'un juge. D'autre part, le comité de direction du barreau est organisé en secteur ayant chacun leurs compétences et leurs responsabilités dans un domaine légal. Les secteurs ont deux fois par an des réunions formelles avec les juges ayant le même domaine de compétence qu'eux. Ces rencontres débouchent sur un compte-rendu qui constitue une contrainte pour chacune des parties qui applique les mesures prises.

Le même système fonctionne au niveau de la cour d'appel d'Hertogenbosh mais les rencontres se font entre la juridiction et l'ensemble des barreaux du ressort.

Ce sont donc des processus de concertation qui ne conduisent pas à la conclusion de conventions formelles mais qui en ont l'esprit. L'absence de convention formelle est expliquée par le fait que la taille de la juridiction et du barreau ne l'impose pas.

Les rapports entre les cours de district et les avocats, l'exemple de Rotterdam

Au cours de notre entretien à la cour de district de Rotterdam, nous avons appris que l'un des projets les plus réussis de la juridiction au niveau de la dématérialisation des procédures (V. *infra*) s'est réalisé grâce à une collaboration entre l'équipe de la section administrative de la juridiction et certains avocats et cabinets d'avocats choisis pour leur compétence et la confiance des membres de la juridiction à leur égard. Cette collaboration s'est traduite par un accord formalisé entre la juridiction et les cabinets d'avocats déterminés.

Les rapports entre les cours de district et les collectivités locales, l'exemple de Dordrecht

Au niveau du projet de dématérialisation expérimenté par la section administrative de la cour de Dordrecht, c'est une convention entre la juridiction, la mairie et les administrations sociale et fiscale de Dordrecht qui a été signée (V. <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Dordrecht/Digitaal+procederen/Convenant+pilot+digitaal+dossier+rechtbank+Dordrecht.htm>). Grâce à ces contrats, les expérimentations peuvent avancer sans que la juridiction ne puisse voir sa responsabilité engagée. En effet, ces accords précisent aux parties, par exemple, qu'elles doivent conserver les originaux de certains documents, afin de prévenir les pertes de documents PDF envoyés par elles-mêmes. Les parties sont aussi responsables de la sauvegarde de leur identifiant et de leur mot de passe et en cas d'échec seraient tenues à la réparation des dommages. Il est imposé de prendre des mesures de sécurité appropriées. En revanche, le tribunal est chargé de la sécurité interne des fichiers. Ces contrats sont conclus sur la base d'un règlement édicté par la juridiction du 12 mai 2009, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2009.

II. Les contrats de procédure

A. Le cas du procès civil

La distinction faite à propos du système anglais en ce qui concerne le traitement d'un même type d'instances et celui des instances en particulier sera repris ici.

1. Les protocoles d'accord concernant les instances de manière générale

233. Pour ce qui est des instances en général, il n'existe pas à l'heure actuelle dans le cadre normatif néerlandais d'obligation ou d'incitation faites aux juridictions de conclure avec leurs partenaires (avocats, huissiers, etc.) des protocoles d'accord ou de procédure sur la manière dont seront conduits certains types de procédures⁵³⁴. En revanche, en l'absence de toute prescription normative en ce sens, les juridictions concluent parfois avec leurs partenaires de tels protocoles d'accord ou de procédure. Il semble néanmoins que, de manière générale, il y ait aujourd'hui une tendance aux Pays-Bas à ce que la coopération judiciaire se transforme en règles judiciaires collectives, ce qui entraîne, pour certains de nos interlocuteurs, des débats sur l'indépendance des juges.

Ces nouveaux règlements peuvent avoir pour objet aussi bien de compléter des règles de procédure issues du code de procédure civile. Ils sont unilatéralement élaborés et modifiés par les chefs de secteurs réunis en comités. Ils informent ensuite le barreau du nouveau règlement et l'invite à faire des commentaires qui peuvent ou non être pris en compte. La seule forme d'accord est celle d'une recherche de consensus avant l'établissement d'un document officiel.

Concrètement, il existe plusieurs règlements selon le type de procédures en cause : référé, procédure sur assignation, procédure sur requête. Les règlements peuvent aussi porter sur des questions substantielles comme l'harmonisation des décisions sur le fond du litige. Il s'agit, par exemple, en matière pénale, d'une harmonisation des politiques pénales. Il est cependant à noter que, comme il existe une harmonisation des politiques différentes pour les juges et les procureurs, si la solution trouvée est différente et que cela pose problème dans une affaire, elle se résout en appel. En tout état de cause, ces règlements de procédure ont une valeur infra-légale. Ce sont des *guides de bonne pratique* que les juges considèrent comme auto-exécutoire mais sans aucun élément de contrainte extérieure pour leur application.

Il existe aussi depuis récemment des règles nationales pour le rôle des cours de district et des cours d'appel qui sont le fruit d'une coopération judiciaire entre les cours de district et les cours d'appel néerlandaises. Ces règlements de procédure proviennent de la disparition des avoués et, avec eux, des règlements locaux de procédure. Les avocats qui assurent maintenant l'ensemble des actes de la procédure ont une compétence nationale, contrairement à ce qu'il en était des avoués, ce qui a imposé une uniformisation des règlements.

2. Les protocoles d'accord concernant le traitement d'une instance en particulier

234. Pour ce qui est du cas des instances dans une affaire particulière⁵³⁵, la coopération entre les parties dans le cadre des procédures judiciaires a été mise en avant

⁵³⁴ Il ne s'agit pas ici du déroulement de l'audience dans une affaire en particulier mais du déroulement de l'ensemble des procédures portées devant la juridiction dans une catégorie d'affaires donnée.

⁵³⁵ Il s'agit ici du déroulement de l'audience dans une affaire en particulier et non pas du déroulement de l'ensemble des procédures portées devant la juridiction dans une catégorie d'affaires donnée.

depuis la modification du code de procédure civile néerlandais en 2002. L'un de ses fondements peut être vu dans les articles 20 et 21 du code⁵³⁶.

Par ailleurs, le juge doit, selon les articles 87 et 88 du Code de procédure civile, faire ce qui est bien pour la procédure. En outre, la loi – aucun accord entre le juge et les parties ne pouvant intervenir en dehors de ce cadre – impose un calendrier de procédure avec des échéances procédurales que le juge sanctionne plus ou moins selon l'importance du retard, l'importance de la pièce, l'importance de l'événement. Les règles applicables sont répertoriées dans les règlements de procédure nationaux (*landelijk rolreglement*) qui prévoient des délais butoirs auxquels les juges ont l'habitude de coller. Cependant, il semble qu'il arrive fréquemment qu'un avocat demande à l'avocat de l'autre partie un délai supplémentaire. Les avocats signent habituellement de telles demandes et la cour les valide traditionnellement, mais il existe des limites. En effet, les délais ne peuvent, en principe, pas être modifiés ou la demande dans ce sens doit parvenir avant le délai butoir et pour cause légitime. De même, quand la date d'audience est fixée, elle ne peut être changée qu'une seule fois sur demande des parties et pas à la dernière minute. Cela exclut les comportements opportunistes.

Seul le justiciable peut se voir sanctionné pour non-respect du calendrier légal de procédure. La sanction peut aller, dans certains cas, jusqu'à la perte de l'affaire, mais selon Remme Verkerk, les juges n'imposent pas des sanctions très dures : ils peuvent prendre en compte le comportement des parties lorsqu'ils rendent leur décision sur le coût ; ou bien ne pas considérer certains documents soumis trop tardivement, etc.

Les parties peuvent également rédiger des accords les liant sur la preuve (article 153 du code de procédure civile) ou sur l'expertise sans que cela ne lie le juge. Il est néanmoins occasionnel qu'elles se mettent d'accord pour faire appel en commun à un expert avant le procès. Remme Verkerk estime que les parties pourraient valablement signer des contrats aux termes desquels elles décideraient que le juge ne devrait pas requérir un second expert. Dans le cas où le traitement d'une affaire est soumis à la libre volonté des parties, et pour lequel les services d'un avocat local sont requis, un accord contractuel concernant le choix du juge est permis, mais, en revanche, les parties ne peuvent se mettre d'accord sur le caractère public ou secret de l'audience contrairement à ce qu'il en est en France.

B. Le cas du procès pénal

235. Le traitement des instances de manière générale est le même dans le secteur pénal que dans le secteur civil. En revanche, il est intéressant de se pencher sur le traitement des procédures dans des instances particulières où des différences apparaissent.

Il ressort en l'espèce que, contrairement à ce qu'il en est pour la justice civile, ce n'est pas la loi qui apporte un quelconque cadre dans ce domaine et que des pratiques sont développées en dehors des textes, notamment celle des « audiences programmées ». En l'absence de statistiques officielles, on peut simplement, selon André Klip, dire que ces audiences sont organisées dans le cadre des affaires complexes.

⁵³⁶ Article 20(1) : « La cour soit se prémunir contre tout délai déraisonnable dans la procédure et doit, si nécessaire, prendre les mesures dans ce sens à la demande de l'une des parties ou de sa propre initiative ».

Article 20(2) : « Les parties s'obligent les unes envers les autres à éviter tout délai déraisonnable dans la procédure ».

Article 21 : « Les parties doivent sincèrement soumettre l'ensemble des faits qui sont pertinents dans la résolution du dossier. Si elles manquent à leurs devoirs, la cour peut en tirer toutes les conclusions qui s'imposent ».

Il s'agit d'audiences, le plus souvent organisées à l'initiative du juge, à propos de la préparation d'un procès. Elles impliquent des discussions sur un certain nombre de points, mais pas sur la preuve, avec les parties. Il s'agit, par exemple, de trouver un accord sur le temps qui sera accordé à l'audition des témoins ou des experts ; de prendre une décision sur les personnes qui doivent être entendues – car lorsqu'il n'y a pas de contentieux entre les parties sur un point, on estime parfois que personne ne doit pas être entendue.

Il existe également une procédure spéciale, qui n'est pas un contrat, aux termes de laquelle le juge demande au parquet et à la défense au début de l'audience s'ils ont des questions particulières à poser à des témoins ou à des experts ; ou s'ils veulent entendre de nouveaux témoins. Il s'agit d'une procédure entièrement volontaire et sur laquelle les parties peuvent revenir à tout moment de l'instance et même entendre de nouveaux témoins en appel s'il y en a un. Dans la même logique, il existe une nouvelle pratique concernant l'audition des témoins. Elle se développe un peu partout, notamment à Rotterdam où les témoins ne sont plus entendus pendant l'audience de jugement mais interrogés par les avocats des deux parties en dehors du tribunal. Le rapport écrit de leurs déclarations est ensuite soumis au tribunal.

L'objectif de ces pratiques est de réduire le plus possible l'oralité au profit d'une procédure écrite, beaucoup plus rapide et donc efficace en termes de temps. Après débat, il est d'ailleurs apparu que ces procédures ne sont pas contraires au Code de procédure pénale néerlandais qui datent de 1926 en ce que ce dernier précise que la décision doit être rendue après que la preuve a été administrée devant le juge, c'est-à-dire que les témoins doivent en principe être entendus physiquement. Mais, la même année, une jurisprudence a estimé que le juge n'était pas obligé d'entendre les témoins et qu'il pouvait n'y avoir qu'un écrit. Depuis, il y a des pratiques dérivées autour de cette décision. André Klip souligne néanmoins le danger avéré de ces pratiques au regard de la qualité de la décision.

C. Le cas du procès administratif

236. Le procès administratif ne se prête pas au développement de cette catégorie de contrats dits de procédure du fait du caractère essentiellement écrit de sa procédure. Selon le président de la section administrative de la cour de Maastricht, dans les affaires administratives, il n'y a qu'1% de témoins entendus à l'audience et les audiences sont très rapides de manière générale.

En revanche, il n'est pas impossible, du fait même de la spécificité de la procédure administrative, et il est même de plus en plus apprécié par les juges, de renvoyer les parties afin qu'elles cherchent un compromis. Il s'agit alors d'une procédure de conciliation qui n'est pas en relation avec la gestion de la procédure, mais en relation avec la gestion de la décision par l'institution judiciaire.

Section II. Contractualisation et gestion de la décision judiciaire

I. La contractualisation de la solution du litige en matière civile⁵³⁷

A. L'objet de la contractualisation

237. Le juge rencontré (Jack Verhoeven) lors de l'audience à laquelle nous avons assisté le 28 janvier 2010 à la cour de district de Maastricht, nous a indiqué que le nombre d'affaires où un accord intervient entre les parties avant d'arriver devant le juge est en très nette augmentation. Outre cette tendance, il ressort de nos observations qu'il existe actuellement une forte propension des juges à la conciliation dans les juridictions néerlandaises.

Ainsi, en dehors du jugement prononcé, étant entendu que les juges néerlandais ne peuvent statuer en amiable compositeur et que l'utilisation de l'équité est très rare et demande une motivation spéciale, les juges ont pour habitude aux Pays-Bas de faciliter ce que l'on appelle les accords (*settlements*) qui sont une forme de conciliation judiciaire débouchant, en cas de succès, sur une forme de transaction judiciaire correspondant en droit français à un jugement de donner acte préparé par le greffier sous la dictée du juge et sur la base des termes de l'accord qui lui ont été communiqués par les avocats et les parties. Il n'est pas inutile de s'arrêter un moment sur le déroulement concret de la procédure permettant de conclure à un tel accord.

Depuis 2002, une sorte d'audience préparatoire à l'audience de jugement doit avoir lieu entre les parties sur le fondement de l'article 131 du code de procédure civile. Elle a lieu à la suite de la réponse écrite de la partie défenderesse et prend la forme d'une comparution personnelle des parties. Concrètement, aux Pays-Bas, devant les sections civiles des cours de district, une réponse du défendeur intervient dans environ 50% de l'ensemble des dossiers. Une comparution personnelle des parties est programmée dans la grande majorité des affaires défendues, mais il y a d'importantes variations entre les juridictions pour ce qui est de la durée de ces audiences. Il est néanmoins courant que ces audiences durent entre 90 et 120 minutes⁵³⁸. Nos propos s'appuieront ici pour partie sur la plus importante des recherches empiriques menées sur ce sujet par Janneke van der Linden⁵³⁹. Ce chercheur démontre, entre autres, qu'en 2006-2007, 42-55 minutes étaient en moyenne consacrées durant l'audience précédant l'audience de jugement à proprement parler à essayer de trouver un accord entre les parties.

⁵³⁷ La contractualisation de la solution du litige au moyen d'une transaction extrajudiciaire ou d'une convention d'arbitrage n'entre pas en tant que telle dans le champ de l'étude. Seules sont prises en considération ici les hypothèses dans lesquelles le litige fait l'objet en cours d'instance et en présence du juge d'une solution amiable entre les parties.

⁵³⁸ J. Van Der Linden, *Zitten, luisteren en schikken Rechtvaardigheid en doelbereik bij de comparitie na antwoord*, La Haye, Conseil pour la Justice, 2008 et J. Van Der Linden, A. Klijn, F. Van Tulder, *Meesterlijk gedrag : Leren van compareren*, La Haye, Sdu Uitgevers, 2009. L'étude de Van der Linden's offre les données les plus détaillées sur la comparution en personne des parties. Les conclusions de cette étude se fondaient sur des observations, des entretiens et des sondages en lien avec 150 comparutions en personne devant le tribunal : 75 dans la cour de district de Hertogenbosch et 75 devant celle d'Utrecht. Chacune des ces 150 affaires étaient inscrites au rôle de la division civile de la cour de district en 2006 ou 2007. Dans chaque affaire, au moins une des parties était une personne physique. La cour d'Utrecht et celle de Hertogenbosch programment en général, respectivement, deux heures et trois heures pour une comparution en personne.

⁵³⁹ Texte complet disponible en ligne <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/B79E8A65-AA97-4693-BDA9-21DFA7CD6B25/0/ResearchMemoranda5web.pdf>

Durée moyenne des comparutions personnelles ayant pour objectif de clarifier l'objet du grief (c'est-à-dire essentiellement des questions de fait), de voir si un accord est possible et produire soit un accord, soit un résumé concis des points discutés⁵⁴⁰

	Tribunal d'Hertogenbosch	Tribunal d'Utrecht
Clarifier l'objet du grief	56 minutes	48 minutes
Voir si un accord est possible (essentiellement en l'absence du juge)	55 minutes	42 minutes
Temps nécessaire pour produire et signer soit un accord soit un PV mentionnant les questions abordées	20 / 28 minutes	17 / 22 minutes
Temps moyen nécessaire pour la comparution personnelle	145 minutes	116 minutes

Il ressort de ce tableau que le temps passé à l'audience de comparution personnelle des parties afin de clarifier l'objet du grief est de moins d'une heure. Le temps passé à interroger les parties est même inférieur, puisque les avocats sont aussi impliqués dans la discussion de l'objet du grief au nom des parties. Enfin, la moyenne de temps de discours de chaque partie sur ce point est environ de 7 ou 8 minutes. Les juges posent généralement des questions aux parties et il semble que les parties et les avocats posent rarement des questions à la partie adverse durant l'audience⁵⁴¹.

Moyenne de temps de parole⁵⁴²

	Moyenne de temps de parole
Plaignant	7 m 42 sec
Défendeur	7 min 10 sec
Avocat du plaignant	8 min 1 sec
Avocat du défendeur	7 min 5 sec.

En outre, l'étude montre que les juges interrompent en moyenne chaque orateur moins d'une fois durant l'audience de comparution personnelle. Les juges résument souvent les sujets évoqués par les parties ou leurs avocats⁵⁴³.

Lorsqu'un accord est trouvé :

1) Les parties s'accordent sur les étapes de la procédure. Autrement dit, après une assignation, après qu'une réponse a été donnée à cette assignation, au moment de l'audience préparatoire ou après.

2) Les négociations afin de trouver un accord au sein du tribunal ont généralement lieu au moment de l'audience préparatoire. Cette audience est alors brièvement interrompue. Les négociations ont lieu en dehors de la salle d'audience, le plus souvent dans le couloir, et le juge n'est pas présent lors de la négociation entre les parties. Le juge offre généralement son aide afin de rédiger l'accord dans le cas où les parties ont réussi à se mettre d'accord.

⁵⁴⁰ J. Van Der Linden, 2008, *op. cit.*, paragraphe 3.3, Table 17.

⁵⁴¹ Remme Verkerk n'a trouvé aucune preuve empirique claire pour étayer cette affirmation. Il a cependant appris, grâce à diverses conversations privées avec des professionnels et des experts, qu'il n'est pas courant de voir les parties s'interroger mutuellement. Si c'est le cas, ils ne s'adressent généralement pas à l'autre partie directement, mais se tournent vers le juge : « Votre Honneur, je serais ravi d'entendre la partie opposées expliquer pourquoi elle a appelé mon client le 3 mars 2009 (...) »

⁵⁴² J. Van Der Linden, 2008, *op. cit.*, paragraphe 3.5, Table 20.

⁵⁴³ *Idem*, paragraphe 3.5, Tables 22a and 22b.

Concernant ce dernier point, en pratique, la tentative de règlement amiable a lieu à l'initiative du juge quand elle n'a pas lieu à la demande des parties. Ils le font sur le fondement de l'article 87 du code de procédure civile selon lequel « (1) le juge doit, sur la demande de l'une ou des parties ou ex officio, dans toutes situations et à tout moment de la procédure ordonner la comparution personnelle des parties devant lui afin d'encourager un accord à l'amiable. (2) Les parties doivent alors se présenter devant la cour en personne ou par l'intermédiaire de leur avocat (...). La cour peut ordonner que les parties comparaissent en personne. (...) »⁵⁴⁴.

L'observation des pratiques, lors d'une audience de la cour de district de Maastricht le jeudi 28 janvier 2010, a permis d'observer de manière intéressante que cette tentative de règlement amiable n'intervenait pas au seuil de l'audience, mais une fois que les parties et les avocats aient été invités par le juge à s'expliquer sur l'objet et les raisons du litige qui les oppose. Le juge ne décide donc qu'après avoir entendu les parties. Il leur demande alors de quitter provisoirement la salle d'audience afin de discuter d'un accord. Cette tentative se déroule en effet en dehors de la présence du juge, les avocats n'ayant pas le droit, au regard de leur code de conduite, de lui révéler le contenu des négociations qui ont lieu dans le corridor, mais seulement l'accord trouvé s'il y en a un. Les parties discutent entre elles en dehors de la salle d'audience (il n'y a pas d'espace dédié). Le document rédigé sur l'accord s'appelle « proces-verbal », ce qui évoque clairement une filiation française, en raison de l'application, pendant quelques années, du code de procédure civile de 1806, à la suite des conquêtes napoléoniennes.

Selon Remme Verkerk, la plupart du temps, il semble que les juges exercent une certaine pression sur les parties afin qu'elles trouvent un accord. Il peut, par exemple, les renvoyer une seconde fois dans le couloir afin qu'elles trouvent une solution. Il peut également souligner le coût de la procédure si elles continuent ou leur indiquer les risques qu'ils encourent s'ils ne trouvent pas un accord. Il y a même des plaintes selon lesquels les juges sont trop en faveur des accords et poussent trop dans ce sens.

Si les parties trouvent un accord, le greffier rédige, sous la dictée du juge et avec les précisions données par les parties, l'accord intervenu entre elles. Ce document est immédiatement signé par les parties, les avocats et le juge et a les mêmes effets qu'un jugement, autrement dit il entraîne une extinction complète et définitive du litige et le dessaisissement automatique du juge. Il a la même valeur qu'un jugement en termes de chose jugée. Les parties peuvent donc s'en servir pour faire exécuter l'accord par un huissier de la même manière que cela se fait pour un jugement. C'est équivalent d'un jugement de donné acte (contrat judiciaire).

En définitive, la procédure après l'audience préparatoire et la comparution personnelle des parties⁵⁴⁵ se répartit de la manière suivante :

- 1) Environ 32% des dossiers se terminent par un accord durant la comparution personnelle des parties.
- 2) Si le cas ne fait pas l'objet d'un accord, l'étape suivant l'audience préparatoire est 1) un jugement dans 60% des cas ; 2) une déclaration écrite des parties ou de leurs avocats dans

⁵⁴⁴ Artikel 87 (1) De rechter kan, op verzoek van partijen of van een van hen dan wel ambtshalve, in alle gevallen en in elke stand van het geding een verschijning van partijen ter terechtzitting bevelen te einde een schikking te beproeven. (2) Partijen verschijnen ter terechtzitting in persoon of bij gemachtigde. (...) De rechter kan verschijning in persoon bevelen. (...)

Article 87 (1) Le juge peut, à la demande de l'une ou des deux partie(s), ou de sa propre initiative, ordonner la comparution en personne des parties devant le tribunal afin d'encourager à un accord. Il peut le faire dans tous les cas et à toutes les étapes de la procédure. (2) Les parties doivent se présenter en personne ou représentées devant le tribunal. (...) Le tribunal peut ordonner que les parties comparaissent en personne.

⁵⁴⁵ Source, J. Van Der Linden, *op. cit.*, 2008, paragraphe 3.7

10% des cas ; 3) la continuation de l'audience de comparution personnelle des parties dans 10% des cas ; 4) une plaidoirie (*repliek*) par le plaignant dans 5% des cas ; 5) une médiation dans 4% des cas ; 6) autre dans 12% des cas. Les options 2 et 4 sont parfois identiques. Un *akte* est généralement moins développé qu'une plaidoirie (*repliek*) : l'*akte* est habituellement sur un seul sujet.

3) Si un jugement est rendu à la suite d'une comparution personnelle, il peut s'agir d'un jugement intermédiaire ou final.

B. L'évaluation de la contractualisation

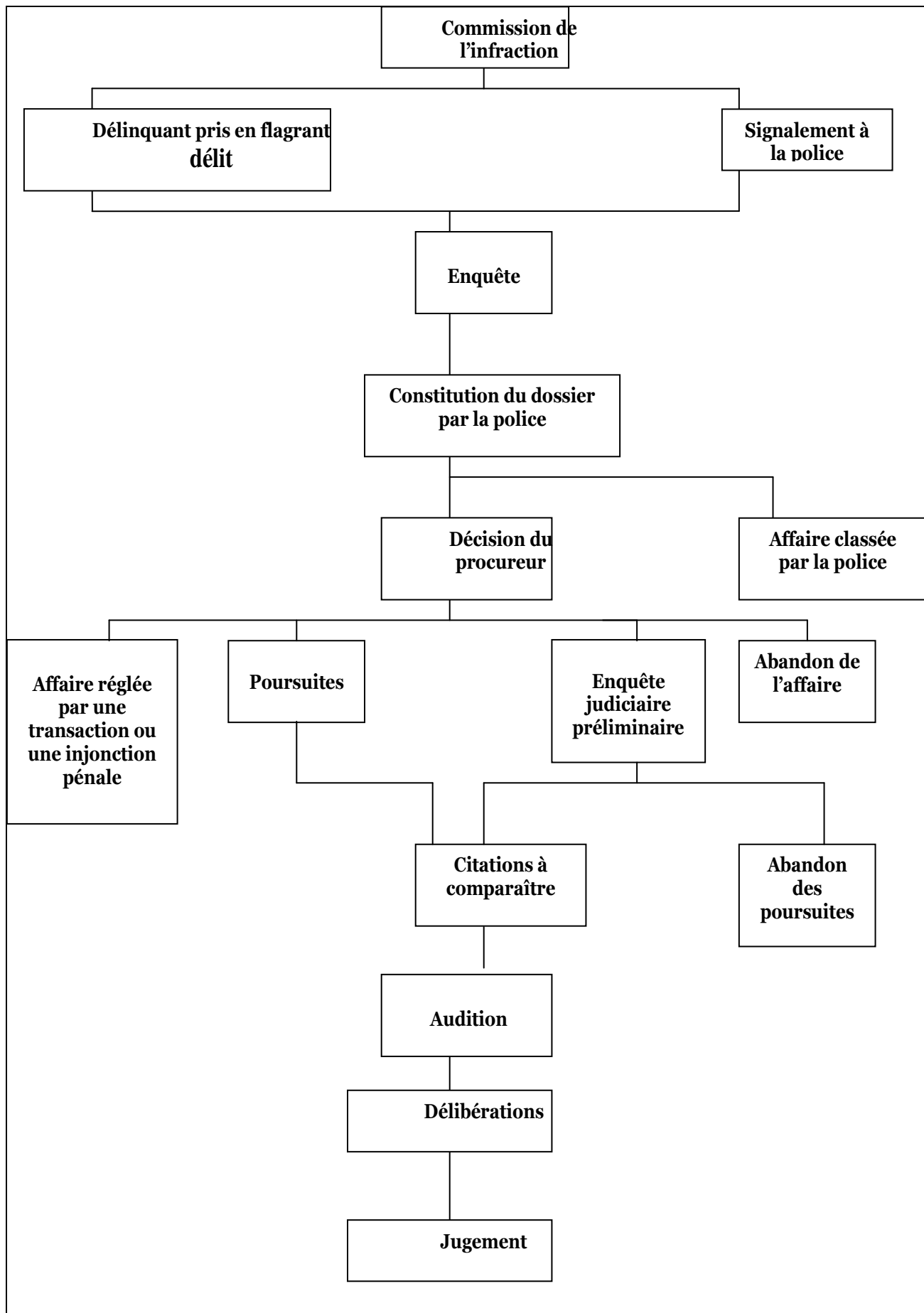
238. Il ressort des entretiens menés que les Pays-Bas n'ont pas de politique délibérée de contractualisation et que c'est davantage le pragmatisme qui conduit à l'évolution des pratiques ou des textes. Dans le même sens, la doctrine comme la jurisprudence n'accordent pas une importance particulière à ce mouvement qui se présente plutôt comme une réponse à des besoins.

La pratique quantitative de la contractualisation n'en est pas moins mesurée officiellement par le biais des statistiques établies chaque année au sein du Conseil pour la Justice. Pour ce qui est de son appréciation qualitative, il semble que l'étude précitée de Janneke van der Linden soit l'une des sources les plus complètes, à laquelle on peut ajouter l'enquête comparative (impliquant des pays européens) de Robert Jagtenberg et Annie de Roo de l'université de Rotterdam.

Enfin, la question s'est posée de savoir si les actions de groupe, qui existent sous une forme différente des actions américaines aux Pays-Bas, sont de nature à favoriser la contractualisation de la justice néerlandaise. Nos interlocuteurs nous ont répondu que cette action existe depuis le vote du *Class Action (Financial Settlement) Act (WCAM)* qui est entré en application aux Pays-Bas le 27 juillet 2005. Elle s'applique dans les litiges en lien avec le domaine de la consommation, ceux en lien avec la responsabilité et en matière financière. Mais elle est très peu utilisée, et n'a pas de lien avec la contractualisation du litige, contrairement à ce qui a pu être envisagé en France. Or, cela paraît surprenant à l'observateur français en ce que de fait, puisqu'il s'agit d'accord collectif, c'est bien à de la contractualisation que cela renvoie.

II. La contractualisation dans le procès pénal

Schéma de la procédure pénale en première instance :



A. La contractualisation dans le choix de la procédure

1. Le fonctionnement général du système

239. Les procédures négociées entre l'autorité de poursuite et la personne poursuivie se réduisent aux Pays-Bas à l'existence d'une procédure de transaction et d'une autre d'injonction pénale. Ces deux procédures mettent l'accent sur le rôle du ministère public.

Aux termes de la procédure de transaction, l'infacteur paie volontairement une somme d'argent au ministère public, ou remplit une ou plusieurs conditions (financières) imposées par le ministère public afin d'éviter des poursuites pénales et un procès public entre le ministère public et la personne mise en cause.

C'est une possibilité qui existe depuis 1838 et qui s'est graduellement étendue. Elle couvre aujourd'hui l'ensemble des infractions, à l'exception des crimes pour lesquels la loi prévoit une peine de prison de plus de six ans, ce qui ne couvre qu'une minorité de comportements (article 74 CPP). La transaction ne peut pas non plus être utilisée dans le cadre des infractions sexuelles et quand il y a une victime identifiée car elle a droit à un procès. En pratique, certains contentieux sont plus propices que d'autres à la transaction. Ainsi, le contentieux routier s'achève dans 90% des cas en une transaction. En revanche, si les violences familiales peuvent faire l'objet d'une transaction, cela est rare et, si c'est le cas, des conditions doivent être remplies, notamment une obligation de soin doit être prévue. Nos interlocuteurs ont également évoqué les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Gozutok* et *Brugge* sur le fait qu'une transaction réussie aux Pays-Bas peut causer l'extinction des poursuites à l'étranger pour les mêmes faits. En tout état de cause, le procureur dispose d'aides à la décision sous forme de guide afin de connaître les cas dans lesquels la transaction peut être utilisée. Ces guides sont édictés par le ministère de la justice sur proposition du collège des procureurs généraux qui reçoit des propositions des commissions de procureurs sur tels ou tels sujets. Par exemple, il existe actuellement une commission sur les réquisitions dont le but est d'unifier les réquisitions nationalement. Lors de notre entretien, le procureur de Maastricht a en effet insisté pour nous dire que les politiques pénales sont nationales et pas locales, la volonté étant d'unifier les façons de faire.

Une fois établi que la procédure de transaction est applicable, il existe des pratiques informelles du parquet consistant à proposer à l'auteur d'indemniser la victime. C'est en fin de compte une condition préalable à une transaction. En dehors de ce cas, l'indemnisation de la victime est souvent ordonnée. Si la personne refuse les conditions de la transaction, conditions qui peuvent s'appliquer sur un ou deux ans, mais n'impliquent jamais une peine d'emprisonnement qui peut uniquement être imposée par un juge, ou si elle n'accomplit pas correctement ses obligations, le juge est saisi et s'il entre en voie de condamnation, celle-ci est majorée de 25%, ce qui est automatique si les conditions sont mal exécutées. Il y a donc un véritable avantage à accepter une transaction, cette majoration constituant, selon André Klip, une véritable procédure incitative.

Par ailleurs, la police (l'ensemble des agents quel que soit leur grade) peut décider, aux termes de l'article 74c du Code pénal, de transiger avec les personnes mises en cause pour certaines infractions – par exemple, le vol à l'étalage, la conduite en état d'ivresse ou sous l'emprise de substances stupéfiantes – dont la sanction ne peut être que pécuniaire et ne doit pas excéder 500 €. Dans ce cas, elle dispose d'une délégation du procureur. Toutefois, son

pouvoir est réduit en ce qu'elle ne peut que choisir de sanctionner ou non, et si elle choisit de sanctionner elle doit appliquer des *tables de sentencing* sans aucune marge d'appréciation, contrairement au parquet qui, lui, dispose d'une marge d'appréciation pour la transaction.

La procédure de transaction coexiste avec le pouvoir donné récemment aux procureurs d'imposer des sanctions (*strafkerchiing*) par le biais **d'injonctions pénales** (*OM-afdoening*) dans les mêmes hypothèses que pour les transactions, mais avec cette différence que le procureur n'est censé utiliser ces injonctions punitives que lorsqu'il conclut que la personne mise en cause est coupable d'une infraction. La nouvelle loi n'estime donc plus que seul le juge peut déclarer la culpabilité d'une personne. Cette procédure née d'une loi de 2007 portant dispositions sur le ministère public et introduite dans le code de procédure pénale néerlandais, est inspirée du système allemand des *Ordnungswidrigkeitengesetz*. Elle autorise le ministère public, et désigne des institutions et des personnes ayant une fonction publique, à délivrer des injonctions pénales. Ces injonctions sont punitives et consistent, entre autres, en des alternatives aux sanctions (amendes, travail d'intérêt général, interdiction de se rendre dans un lieu, formation, etc.). Elles doivent progressivement remplacer la transaction qui devrait disparaître en 2012.

Il existe plusieurs différences entre ces deux procédures. La transaction implique ainsi que l'infraction n'est pas « punie ». Une fois les conditions en lien avec la transaction remplies, la poursuite et la sanction ne sont plus possibles. Il en va différemment pour les injonctions. Elles ne sont imposées que pour autoriser le procureur à poursuivre et à imposer lui-même une sanction, pas pour annihiler la poursuite. Cette différence permet d'inclure dans la sanction des peines et des mesures dont la mise en œuvre ne dépend pas de la coopération de la personne impliquée – il s'agit d'amendes, de privation du permis de conduire, de travaux d'intérêt général et d'instructions concernant la conduite de la personne mise en cause, les peines d'emprisonnement demeurant de la seule compétence des juridictions. Ce changement implique donc de cesser de penser que seuls les tribunaux pénaux peuvent imposer des peines. On estime qu'il est pertinent qu'il soit possible d'interjeter appel de la décision d'une juridiction pénale. Cela se fonde sur l'idée selon laquelle la faible capacité du système judiciaire peut uniquement être utilisée dans des dossiers dans lesquels, également au regard de la nature sérieuse de l'infraction pénale, l'intervention d'un tribunal pénal est requise.

Une autre différence entre la transaction est à souligner en ce que, dans le cadre de la transaction, le refus de la proposition faite par le procureur entraîne le recours au juge qui pourra éventuellement majorer la sanction de 25%. En revanche, les injonctions pénales sont ordonnées par le procureur et peuvent être contestées devant le juge sans que la loi prévoie de majoration de peine. Si la personne ne conteste pas, c'est qu'elle consent implicitement et la mesure est mise en œuvre. En pratique, si le suspect émet des objections, le procureur doit présenter le cas devant la juridiction, à moins qu'il ne décide de renoncer à son injonction, ce qui entraîne la déchéance du droit de poursuite. Cela est très différent de la transaction pour laquelle, si le suspect refuse de payer l'amende ou ne répond pas à une proposition d'amende, le procureur doit l'assigner à comparaître devant la juridiction et ce n'est que lorsque le suspect est condamné que l'amende peut être concrètement requise. Il s'agit d'une procédure longue, notamment pour des affaires pénales simples, communes et où les suspects ne se présentent que rarement. En définitive, puisque la transaction doit être acceptée, il s'agit d'un choix de procédure négociée entre parquet et prévenu⁵⁴⁶.

⁵⁴⁶ V. *infra* les précisions apportées dans la partie sur le choix de la peine.

Cette nouvelle procédure, qui est, par exemple, beaucoup utilisée dans les cas de conduite sans assurance ou de conduite en état d'ivresse, devrait être étendue à d'autres cas dans une loi qui sera votée d'ici à la fin 2010. Il sera, entre autres, possible à la police et au maire de sanctionner dans les cas de hooliganisme pour la police et pour les infractions administratives pour les maires.

Tableau n° 1 : Chiffres pour 2009 pour les parquets fusionnés de Maastricht et Roermond

	Infractions mineures (<i>kantonzaken</i>)	Infractions majeures (<i>misdrijfzaken</i>)
TOTAL (<i>Dagvaarden</i>)	6623	7932
Classement par manque de preuve ou inopportunité des poursuites (<i>Onvoorwaardelijk sepot</i>)	1404	1378
Extradition (<i>Overdracht</i>)	95	209
Transaction (<i>Transactie</i>)	2339	2757
Jonction de procédures (<i>Voegen</i>)	1210	625
Classement sous condition (<i>Voorwaardelijk sepot</i>)	20	308

La transaction représente 35% de la totalité des poursuites.

Tableau n° 2 : Le flux des dossiers (concernant les infractions impliquant au maximum six d'emprisonnement) aux Pays-bas pour l'année 2008 (source WODC 2009)

Nombre de dossiers traités par le système pénal	260.228	100%
Nombre de dossiers traités par le bureau du procureur	122.248	47%
<i>Dont dossiers se terminant par :</i>		
Un rejet pour raisons judiciaires	17.405	7%
Un rejet pour raisons politiques	17.934	7%
Une transaction	74.380	29%
<i>Dont :</i>		
Païement d'une amende	45.169	17%
Travail d'intérêt général	16.676	6%
Transfert à une autre cour/jonction avec d'autres dossiers	12.529	5%
Nombre de dossiers portés devant un tribunal de 1^{ère} instance	137.980	53%
<i>Dont :</i>		
Verdict d'absence de culpabilité	9.589	4%
Verdict de culpabilité	116.302	45%
<i>Dont :</i>		
(en partie) amende sans condition	44.349	17%
(en partie) travail d'intérêt général sans condition	41.844	16%
(en partie) détention sans condition	23.092	9%

L'objectif final poursuivi avec la mise en place de ces procédures et, plus précisément, de la nouvelle procédure d'injonction pénale est, d'une part, de concentrer le traitement des affaires communes dans les mains des procureurs afin de ne laisser que les dossiers complexes aux juges, le budget étant adapté en fonction du flot des affaires traitées, et, d'autre part, de gagner en rapidité dans les procédures pénales concernant des affaires de faible importance.

2. Le cas des pratiques contractuelles appliquées dans les contentieux de masse

240. Selon le professeur Klip, il existe deux procédures pour lutter contre les infractions de masse et en particulier les infractions à la circulation routière : la transaction avec le ministère public et les injonctions pénales, autrement dit les deux procédures précédemment citées qui s'appliquent de manière beaucoup plus large. Il existe cependant des spécificités concernant les infractions routières.

On assiste en effet dans leur traitement au passage d'un traitement pénal à un traitement administratif, qui a commencé au milieu des années 1990. Concernant la délinquance routière, le changement s'est opéré par l'intermédiaire de la loi sur l'application administrative des règles régissant le trafic routier (*Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften-Lex Mulder*), ce qui a réduit le nombre de dossiers traités par les cours de canton d'alors de plusieurs centaines de milliers de dossiers par an⁵⁴⁷. Le nombre de décisions automatiques traitées par le Bureau central de collecte des amendes (*Central Justitiële Incasso Bureau*) était en 2002 d'environ 9 millions, étant entendu qu'il n'existe actuellement aucun mécanisme de paiement en ligne des amendes aux Pays-Bas.

En pratique, une procédure administrative ne peut être entamée qu'une fois l'amende payée. L'amende peut en premier lieu être contestée devant le procureur. C'est lui qui propose la sanction. Au regard de cette proposition, le contrevenant peut, avec un code, accéder à un site et regarder la photo qui a été prise de l'infraction. Il peut ainsi décider s'il est raisonnable de faire appel au juge ou si l'infraction est manifestement inconstatable et que ce serait une perte de temps. S'il décide de ne pas recourir à un juge, il paie son amende à un bureau qui centralise le paiement des amendes (dans le ressort de Leeuwarden) : le bureau d'application du code de la route. S'il décide, au contraire, de porter son affaire devant un juge, il doit saisir

⁵⁴⁷ Selon les chiffres donnés par le ministère de la Justice néerlandais, il y a plus ou moins 12.000.000 infractions mineures commises par an aux Pays-Bas dont 600.000 sont traitées par le procureur et 300.000 par la cour. Il existe trois systèmes pour le traitement des infractions routières qui représentent la très grande majorité de cette catégorie d'infractions : d'abord la transaction qui a connu sa forme actuelle dans les années 1990. Aujourd'hui, la personne mise en cause ne peut ainsi porter son affaire devant un tribunal qu'après avoir payé l'amende qui lui est imposée, c'est le cas pour toutes les procédures concernant des infractions routières. Il en ressort que 98% des amendes sont payées. Par ailleurs, le montant de l'amende augmente en cas de non paiement (surtaxe de 6% pour le fonctionnement du système, ce qui s'avère efficace). Ensuite, dans le cas où le paiement n'est pas effectué, le procureur procède à plusieurs relances avant de renvoyer le dossier devant la cour qui, seule, peut alors prendre une décision. Enfin, il existe la nouvelle procédure déjà évoquée des *OM afdoening* aux termes de laquelle, la peine reçue, si elle n'est pas contestée, devient automatique. Cette procédure est introduite graduellement et ne concerne pas encore l'ensemble des procédures. Elle est, par exemple, mise en œuvre dans les cas de conduite en état d'ivresse. On constate d'ailleurs que les contestations sont peu nombreuses et n'atteignent pas plus de 12% pour les conduites en état d'ivresse. Cette dernière procédure est aussi appliquée par la police de la même manière que pour ce qu'il en est du procureur, mais pour les infractions les moins importantes entrant dans le champ de la transaction. Cette procédure ne se trouve pas dans la loi mais dans des circulaires administratives.

le juge du secteur cantonal de la cour de district, la décision pouvant elle-même faire l'objet d'un appel devant la cour d'appel de Leeuwarden qui centralise tous ces dossiers depuis environ 25 ans.

Outre une volonté d'augmenter l'efficacité de la procédure, l'objectif de cette construction est d'augmenter la rapidité du traitement des amendes et de leur exécution tout en maintenant les droits des personnes mises en cause. Dans le même sens, il existe actuellement une idée, mais on n'en est là qu'à des recherches officieuses sans projet de création concret, de mettre en place des programmes informatiques qui permettraient de rendre des décisions dans des cas simples, comme les infractions routières de base, pour lesquelles le juge sait de suite quelle décision il va rendre. Il y aurait alors une informatisation de la décision. Ce domaine n'est cependant qu'un exemple de la tendance actuelle qui vise à faire passer de larges pans du traitement des affaires pénales du versant criminel vers le versant administratif. Ces sanctions-décisions sont censées pouvoir prendre la forme d'amendes, de tâches obligatoires et de conditions, l'objectif final étant de décharger les sections pénales des cours de district, pour qu'elles se concentrent sur les dossiers les plus importants, et d'améliorer la capacité de traitement du système pénal dans son entier.

La question qui se pose néanmoins est celle de savoir quelle charge de travail représente le traitement des sanctions administratives et quels coûts cela implique pour le système administratif néerlandais. Ce dernier se caractérise par une procédure comprenant deux étapes d'appel : d'abord, avant le début de la procédure devant la juridiction, l'agence gouvernementale doit réexaminer sa décision dans le sens d'une procédure administrative. Cette procédure sert de filtre afin de réduire le nombre de dossiers transmis à la juridiction. D'une part, on s'attendrait donc à ce que le nombre de procédures légales décroisse. D'autre part, le Conseil pour la Justice néerlandais estime que les affaires administratives coûtent beaucoup plus cher que les affaires jugées par les tribunaux pénaux.

Ce manque de clarté a donc conduit à une recherche sur les effets des sanctions administratives sur la charge de travail dans le secteur administratif⁵⁴⁸. La question posée dans cette étude était celle de savoir quels sont les facteurs qui déterminent la charge de travail⁵⁴⁹ concernant les affaires portant sur des amendes administratives ? Les domaines étudiés concernent le droit de la concurrence, le droit du chômage, le droit administratif de la circulation, les droits de stationnement municipaux et la loi sur l'hygiène et la sécurité au travail, l'ensemble de ces domaines impliquant des sanctions administratives.

Les recherches ont permis de montrer qu'il existe quarante facteurs déterminants de la charge de travail concernant les sanctions administratives. Ces facteurs aident à comprendre pourquoi les personnes concernées portent leur cas devant un tribunal, que ce soit pour des raisons financières, liées à la clarté et à la légitimité des règles en cause, mais aussi en raison de la qualité des explications fournies par l'administration au moment d'imposer une amende ou lors du nouvel examen de l'affaire. Concernant le temps passé sur chaque cas, il est bien évidemment en lien avec la complexité de l'affaire, la différence étant grande entre les affaires dans lesquelles les faits sont avérés et les autres. Les chercheurs ont également mis en avant l'importance de la disponibilité de directives afin d'aider à la décision quant à la

⁵⁴⁸ J. G. Van Erp, M. D. Van Ewijk, *Werklast bestuurlijke boete* *Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging* (La charge de travail générée par l'amende administrative. Indicateurs pour la charge de travail dans le système administratif), La Haye, WODC, 2005.

⁵⁴⁹ « La charge de travail » a été définie comme le nombre d'affaires X le coût par affaire.

sévérité des amendes à imposer. Ils reconnaissent également que la jurisprudence antérieure est une grande aide.

Plusieurs autres points sont encore intéressants : le nombre de procédures engagées varie considérablement en fonction du contentieux : 3% du nombre d'amendes imposées en ce qui concerne les infractions à la circulation routière alors que cela touche plus ou moins 90% de celles-ci dans le domaine du droit de la concurrence. Malgré cette différence, les auteurs font remarquer que les effets du filtre que représente la procédure de réexamen sont passablement les mêmes quel que soit le contentieux. Les variations se produisent particulièrement au moment d'entamer une procédure de réexamen, les pourcentages de procédures ne variant pas considérablement en fonction des différents droits. Enfin, il ressort de cette étude que l'une des raisons pour lesquelles les procédures administratives punitives sont plus onéreuses que celles ressortant du domaine pénal réside dans le fait que ce dernier a une plus longue tradition avec davantage de jurisprudence et de directives quant à la sévérité des sanctions à imposer, ce que ne connaît pas le domaine administratif dans lequel les juges ont moins de points de repère. Par conséquent, les dossiers prennent plus de temps et sont donc plus coûteux.

En définitive, les procédures actuelles permettent en tout état de cause une économie de moyens puisque tout est centralisé dans une même juridiction. Cela évite d'encombrer les autres juridictions. Plus largement elles relèvent, selon André Klip, d'une combinaison entre des objectifs de qualité et de quantité qui se retrouve dans d'autres domaines. Par exemple, la Cour de Harlem est spécialisée dans le contentieux pénitentiaire et celle d'Amsterdam dans toutes les questions relatives au mandat d'arrêt européen. Ces spécialisations remontent à cinq ou dix ans.

3. Le cas des pratiques contractuelles impliquant les victimes

241. En matière pénale, il n'existe pas de pratique consistant, pour les juges, à rencontrer la victime et l'auteur de l'infraction afin de connaître les suites que l'un et l'autre pourrait souhaiter donner conjointement à l'affaire. Plus précisément, la victime n'est pas impliquée dans les pratiques contractuelles aux Pays-Bas. En revanche, depuis deux ou trois ans sa place augmente dans la procédure pénale néerlandaise. Elle peut désormais être entendue à l'audience conformément à son droit à la parole. Mais dans ce cas, la victime est partie civile. Elle ne peut s'exprimer que sur les dommages civils et s'entendre reconnaître le statut de victime.

B. La contractualisation dans le choix et dans l'application de la peine

Il existe aux Pays-Bas un mouvement de différenciation des sanctions depuis les années 1990. De plus, on a donné plus d'importance à la modification des comportements (afin, essentiellement, de combattre la récidive) et il y a plus d'indices scientifiques pour la justifier cela. Ces développements soulèvent la question de savoir dans quelle mesure les tribunaux utilisent le pouvoir qu'ils ont de délivrer des injonctions afin d'influencer les comportements, lorsqu'ils décident d'une sanction ou de son application.

1. Dans le choix de la peine

242. Dans la pratique néerlandaise, aucune négociation n'est envisagée au moment du choix de la peine – ni quant à son quantum ni quant au consentement du condamné à certaines mesures.

Le juge impose toute mesure qu'il juge appropriée, même si l'avocat a plaidé dans le sens d'une autre mesure. En revanche, il existe des directives afin d'aider à la prise de décision quant à la peine. Elles sont différentes pour les juges et pour le parquet : pour les premiers, il existe un document national à la disposition de chaque juge. Pour le second, le système mis en place s'appelle *Polaris Guidelines*. Il s'agit également de directives nationales qui permettent d'orienter les réquisitions.

Il y a cependant une exception (en pratique, non inscrite dans la loi) concernant la transaction. Les grandes entreprises négocient le montant de l'amende qu'elles sont prêtes à verser pour éviter la mauvaise publicité d'un procès dans le domaine, par exemple, de la pollution, des délits financiers et des erreurs de construction d'édifices. Depuis quelques temps, le parquet limite néanmoins le montant de ses négociations pour les affaires plus importantes.

a. Les directives du Parquet quant aux condamnations

243. Depuis 1999, plus de trente-cinq recommandations nationales ont été formulées en matière de peines au sein du système connu sous le nom de directives *Polaris* (elles touchent les infractions les plus courantes et celles relatives à la délinquance routière). Elles sont régulièrement mises à jour en fonction des évolutions de la société concernant le crime et la sanction. Elles devraient conduire à une égalité de peine pour la majorité des infractions. La structure de ces recommandations apparaît très claire et se fonde sur le « Cadre pour les directives du Parquet quant aux condamnations » publié par le comité des procureurs-généraux (*State Journal* 2001, 28).

Pour chaque infraction, un nombre de points est donné, par exemple, vol de bicyclette 10 points ; usage public de la violence 15 points ; importation ou exportation de drogues dures 30 points ; cambriolage dans une usine 42 points. Des circonstances particulières peuvent ensuite faire monter ou descendre le nombre de points. Ainsi, le fait d'utiliser une arme ou de causer des blessures à une victime entraîne une augmentation du nombre de points. En revanche, une tentative afin de commettre une infraction entraîne une réduction de points. La récidive, quant à elle, entraîne une augmentation de la moitié des points et le multirécidivisme le double de points.

Par la suite, les points sont convertis en peine. Tous les points ne comptent pas pleinement dans le calcul de la peine. Il y a une méthode de conversion. Ainsi, jusqu'à 180 points, tous les points comptent. Entre 180 et 540 points, chaque point compte comme un demi point et au dessus de 541 points, chaque point compte comme un quart de point. Chaque point peut conduire à une amende de 22€ ou à un jour d'emprisonnement ou à deux heures de travail d'intérêt général. En dessous de 30 points, le procureur peut éviter un procès public et utiliser la transaction afin que la peine soit une amende ou un travail d'intérêt général. Entre 30 et 60 points, le procureur ne peut utiliser que la transaction conduisant à un travail d'intérêt général. Au dessus de 61 points, il y a une inculpation et le procureur requièrera un travail d'intérêt général (< 120 points) ou une peine d'emprisonnement (> 120 points).

L'explication de ce qu'est l'outil POLARIS est disponible en ligne mais le système de fiche constitué sur chaque personne n'est accessible qu'au parquet. Ces fiches comprennent toutes les informations pertinentes pour décider de la sanction: dossier, information sur la personne, sur l'infraction, sur la récidive. Les procureurs sont *a priori* les seuls à saisir les informations et à pouvoir les modifier grâce à un mot de passe.

Un membre du parquet est autorisé à dévier au regard de ces guides, mais il doit alors toujours donner une raison explicite à cette dérogation. L'avantage de ce système est, selon Peter TAK, qu'un réexamen de la décision peut avoir lieu dans n'importe lequel des dix-neuf services régionaux de poursuite. Dans le cas où un substitut du procureur dévierait fortement de la politique nationale, un entretien sur ce point doit avoir lieu entre lui et le procureur local.

L'influence du juge sur l'exécution des peines

Ces informations sont tirées d'une étude⁵⁵⁰ qui repose sur des observations de procès et des rencontres de juges en relation avec ces audiences.

La première interrogation revenait à se demander comment les juridictions obtiennent des informations sur l'exécution et l'efficacité des sanctions et comment ces informations sont incorporées dans leurs décisions. Les entretiens ont montré un tableau fragmenté selon lequel les juridictions disposent de moyens divers à leur disposition dans ce sens, mais la question de savoir si les juges les utilisent effectivement est surtout une question d'intérêt privé. De plus, il existe des formations dans ce domaine que les juges ne sont toutefois pas obligés de suivre. De manière générale, ils sont mal informés du développement du système pénitentiaire et ont peu d'idée de la manière dont leur décision d'emprisonnement est exécutée, tout comme sur le point de savoir si la personne qu'elles ont condamnée sera ou pourra être relâchée ou sur la manière dont l'emprisonnement peut avoir un effet sur la personne en cause.

Ces observations sont également valables pour le travail au service de la communauté. Les juges savent en général le type de travail qui est accompli au titre du travail au service de la communauté et ils connaissent aussi les règles les plus importantes, notamment celles qui peuvent être évoquées pendant une audience. Mais les détails demeurent à la charge du service de probation et du service d'assistance aux anciens détenus. En conséquence, les tribunaux pensent aussi que ces informations limitées et très générales suffiront. Des injonctions de formation et des interventions comportementales imposées comme des conditions spéciales au titre d'une condamnation ou d'une injonction sont différentes en ce qu'elles n'apparaissent pas explicitement dans le jugement. Mais, même dans ce cas, les juges dévient rarement de la proposition faite par le rapport du service de probation et du service d'assistance aux anciens détenus. Il en ressort que les juges sont familiarisés avec les schémas les plus fréquents, mais pas avec les détails des programmes, ni avec la manière dont ils peuvent affecter le comportement d'une personne, ce qui peut avoir d'importantes conséquences dans le cadre des mesures applicables aux personnes atteintes de troubles mentaux pour lesquelles ils ont de nombreux pouvoirs.

L'une des conclusions majeures de cette étude est que les décisions judiciaires concernant la sanction ayant pour but d'influencer le comportement du délinquant dépendent fortement de la présence d'un rapport du service de probation et du service d'assistance aux anciens détenus ou d'un rapport sur le comportement. De plus, les tribunaux n'exercent que peu de contrôle sur la disponibilité du rapport du service de probation et du service d'assistance aux anciens détenus. Le parquet est responsable de l'application d'un rapport et il est vrai que les juges peuvent insister pour recevoir un rapport, ce qui peut même aller jusqu'à la suspension du procès. Mais en pratique, cela n'a jamais lieu ou presque en raison, en particulier, de la réticence de la juridiction à interférer dans le travail du ministère public et dans l'intérêt du suspect de demeurer en détention le moins longtemps possible.

b. Les alternatives aux sanctions (suite des *OM-afdoening*)

244. Il devrait bientôt être possible pour le procureur d'imposer des alternatives aux sanctions par le biais d'injonctions punitives. Il pourra alors imposer un travail d'intérêt général pour une période ne dépassant pas 180 heures. L'injonction pourra également contenir des instructions que la personne devra suivre, l'une de ces instructions « *concernant la conduite de la personne mise en cause et qu'elle devra suivre pendant une période d'essai qui*

⁵⁵⁰ M. Boone, A. Beijer, A.A. Franken, C. Kelk, *De tenuitvoerlegging van sancties: maatwerk voor de rechter?* (L'influence des juges sur l'exécution des peines), Utrecht, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht, 2008.

sera spécifiée dans l'injonction et ne pourra dépasser un an ». Dans le mémoire explicatif du *Public Prosecution Service Disposal Act*, plusieurs exemples d'instructions sont donnés : l'obligation de participer à un programme de réhabilitation pour les personnes droguées ; une mesure d'éloignement, ou une injonction limitant les contacts avec certaines personnes. Une instruction ne peut, selon la note, entraîner une privation de liberté car cela demeure de la seule compétence du juge.

Si une amende est incluse dans l'injonction punitive et qu'aucune objection n'est faite à son encontre, la personne pourra être mise en demeure de payer, la mise en oeuvre ne dépendant pas de la coopération de la personne. Il en va différemment pour les injonctions comprenant des travaux d'intérêt général ou instruction sur une conduite à tenir, qui ne peuvent être délivrés que lorsque la personne a été entendue par le procureur et a déclaré qu'elle était d'accord pour se soumettre à la sanction ou suivre une instruction. Si le mis en cause ne donne pas son accord, l'affaire devra être portée devant le juge.

Il est toujours possible qu'après avoir donné son accord et que l'injonction a été délivrée, la personne concernée ne se présente pas afin de remplir ses obligations. Dans ce cas – et en accord avec les prescriptions concernant l'infraction pour laquelle il était originellement mis en cause par la justice – elle pourra être poursuivie et son dossier porté devant le juge, en raison du non accomplissement de son obligation. Dans ce sens, les injonctions punitives ne diffèrent pas beaucoup de la transaction. Dans ce cas, la juridiction imposera sûrement une sanction autre que celle initialement imposée, par exemple, une peine d'emprisonnement, mais elle pourra également imposer une injonction punitive. La différence réside dans le fait qu'une telle mesure imposée par la juridiction et non par le procureur pourra, en cas de non respect du mis en cause, être convertie en peine d'emprisonnement sans avoir à établir la culpabilité de la personne (ce qui doit être fait si le non respect fait suite à une décision du procureur).

2. L'application de la peine

245. Une fois la peine décidée, il est impossible de la mettre une décision à exécution pendant le délai d'appel qui est de quatorze jours à partir du moment où la personne condamnée est informée, cela n'étant valable que si la personne comparée libre. Une fois ce délai passé, la phase de mise à exécution commence.

Selon l'article 553 du code de procédure pénale néerlandais, le service chargé de l'exécution des peines est le parquet. Tous ses membres peuvent être chargés de l'application des peines, mais en réalité, localement, un membre du parquet est plus particulièrement chargé de cette tâche. Il est assisté pour ce faire par une équipe de fonctionnaires. Concrètement, l'application des peines se déroule en trois phases : renvoi du dossier au parquet local qui le transmet au parquet de Leeuwarden, lequel centralise l'ensemble des peines à exécuter et décide des modalités de mise à exécution avant de renvoyer le dossier au parquet local du ressort d'exécution pour mise en œuvre concrète. Il est par ailleurs à noter qu'au stade de l'application de la peine, le parquet est un simple exécutant : il n'a donc aucune marge de manœuvre dans la mise en œuvre de la peine. Si le condamné ne respecte pas ce qui lui a été ordonné par le juge, il ne peut rien faire et doit en référer au juge et attendre que celui-ci prenne une décision. La décision en cas de non respect dépend le plus souvent des circonstances de l'affaire et des raisons de la défaillance, mais il est de règle général que le juge ne prononcera pas une peine de prison à la place de la mesure qui n'a pas été respectée si la personne risque de perdre son emploi, car il considère que cela ferait entrer

le justiciable dans un cercle vicieux. En revanche, il peut soit lui imposer de nouvelles obligations.

La peine est exécutée dans un court délai dès lors qu'une place en prison est trouvée ou un lieu pour exécuter un travail d'intérêt général. Aucun aménagement de peine n'est en outre prévu afin de retarder l'exécution de la peine, par exemple, pour achever un contrat de travail. Il nous a cependant été précisé par le procureur qu'il existe de très rares exceptions où un aménagement est possible mais il faut de très bonnes raisons qui touchent rarement au travail.

En revanche, les modalités d'exécution d'une peine peuvent requérir, dans certains cas, le consentement du condamné. Il en est ainsi, par exemple, pour le travail d'intérêt général. Pour le bracelet électronique, les choses sont quelques peu différentes car le juge ne peut pas condamner l'individu au port du bracelet : ce n'est jamais une peine, mais une forme d'exécution de la peine ou alors cela sert à remplacer la détention provisoire. Dans ce cadre, l'accord de l'individu n'est pas demandé expressément mais s'il accepte de sortir de prison en portant le bracelet électronique, l'acceptation est donc implicite. Le bracelet est d'ailleurs parfois la condition à la sortie. Le juge indique les règles à respecter pendant le port du bracelet et en cas de non respect, la sanction prévue. L'application de la mesure de bracelet électronique, utilisée pour l'avantage qu'elle présente en termes de coûts, se fait actuellement de manière empirique (cas de harcèlement, de hooliganisme, etc.). Une loi devrait venir encadrer ces pratiques prochainement.

La mise en place du bracelet électronique aux Pays-Bas⁵⁵¹

L'idée de recourir au bracelet électronique est apparue pour la première fois dans les médias à la fin 1987 alors que l'on réfléchissait à des mesures alternatives à la détention acceptables. Puis, au début de l'année 1988, le ministère de la Justice a informé le parlement qu'il envisageait de réunir un comité afin d'étudier les bénéfices potentiels de ce que l'on nommait alors une « assignation à résidence avec surveillance électronique ».

Ce comité sur la surveillance électronique des infracteurs ou Comité *Schalken* soumis ses recommandations à la fin de l'année 1988. Elles étaient réservées et se limitaient à recommander la mise en place de telles mesures comme alternatives à une détention préventive ou à des peines de prison ne pouvant bénéficier d'un sursis, mais en y ajoutant des conditions complémentaires : durée limitée à un maximum de quatre mois, activité constructive durant la journée. Il conclut finalement qu'il n'était pas temps d'introduire de telles mesures dans le système pénal néerlandais car il avait peur que cela remette en cause les alternatives à la sanction comme le travail au service de la communauté ou que cela touche trop grandement à la vie privée des personnes concernées et de leurs familles.

Le Comité consultatif pour les alternatives aux sanctions (OCAS) montra le même manque d'enthousiasme en 1990, ce qui n'empêcha pas la mise en place d'un projet pilote en 1994 qui fut lancé le 11 juillet 1995. Il dura deux ans dans les ressorts des cours de district de Groningen, Leeuwarden, Assen et Zwolle. L'objectif était de déterminer si le bracelet électronique était une alternative souhaitable pour (au moins en partie) une peine de prison sans sursis.

L'utilisation du bracelet électronique est aujourd'hui devenue pérenne⁵⁵². Il peut être utilisé dans le cadre d'une sortie anticipée de prison, si la personne est d'accord, mais également pour des transferts entre la prison et le tribunal ou comme une peine complémentaire. Enfin, le bracelet électronique peut être utilisé préventivement, afin d'écarter une détention provisoire.

⁵⁵¹ Cette note est tirée de l'une des rares études menées aux Pays-Bas sur le bracelet électronique dont il existe un résumé en anglais : E. C. Spaans, C. Verwers, *Elektronisch toezicht in Nederland. uitkomsten van het experiment* (Surveillance électronique aux Pays-Bas. Résultat de l'expérimentation), The Hague, WODC, 1997.

⁵⁵² Voir à ce sujet l'enquête menée par le WODC afin de voir si le bracelet électronique constituait une alternative à l'emprisonnement dont l'utilisation devrait être pérennisée aux Pays-Bas : J. Junger-Tas, *Alternatives to prison sentences. Experiences and development*, La Haye, WODC, 1994.

Lors de l'exécution concrète de la mesure, le parquet supervise le service de détention et l'agence centrale chargée de la collecte des amendes. Son pouvoir est cependant restreint dans le domaine des peines de prison pour lesquelles le ministère de la Justice a également un rôle à jouer. Dans la mesure où les peines concernent une privation de liberté, le département chargé des cas individuels au sein du système pénitentiaire met en oeuvre la peine. Le système néerlandais des institutions pénales spécialisées pour adultes impose une sélection des détenus en fonction de différents types de prisons. Cette sélection est assurée par un agent dit de sélection appartenant au service mentionné ci-dessus.

Il n'existe aux Pays-Bas aucun service investi du pouvoir de décider qu'une peine ne sera pas mise en oeuvre. Entre autres chose, le ministère public ne saurait négliger de mettre une peine à exécution en échange d'informations fournies par le condamné en cause sur une infraction (HR 6 April 1999, NJ 1999, 565). Il arrive néanmoins souvent dans la pratique quotidienne qu'une peine d'emprisonnement ne soit pas, ou uniquement partiellement, mise en oeuvre. Plusieurs raisons peuvent expliquer cela : d'abord des raisons juridiques tenant à un conflit de la mesure prise avec la loi (peine supérieure au maximum légal, par exemple) ou à un problème de compétence de la juridiction. La seconde raison peut tenir au manque de capacité des établissements pénitentiaires. Ainsi, en 2002, 4800 prisonniers ont-ils été libérés de manière anticipée.

Il est cependant à noter que le procureur est investi du droit de donner des instructions non contraignantes avant toute décision de libération anticipée d'un prisonnier. Il peut donc jouer un rôle dans ce domaine (sections 15-15d du code pénal), et ce depuis le 1er janvier 1987. Les principes sont les suivants : 1) Les prisonniers condamnés pour au maximum un an doivent être libérés après avoir accompli six mois en détention auxquels s'ajoutent un tiers du temps leur restant à accomplir ; 2) Les personnes condamnées à une peine de plus d'un an d'emprisonnement doivent être remises en liberté après en avoir accompli les deux-tiers.

Une libération anticipée peut cependant être reportée ou refusée sur requête du ministère public (compétence de la division pénitentiaire de la cour d'appel d'Arnhem). Plusieurs cas sont prévus :

- 1) Dans le cas où la personne souffre d'un trouble mental, accompli sa peine dans une institution particulière, et si son traitement nécessite une prolongation de l'enfermement.
- 2) Le prisonnier est condamné pour une infraction dont la peine légale est au moins quatre ans de prison, à condition que l'infraction ait été commise pendant qu'il purgeait une peine qui l'autorisait à être libéré.
- 3) Le prisonnier s'est rendu coupable d'une très grave inconduite (selon la jurisprudence du service pénitentiaire de la cour d'appel d'Arnhem, cela signifie être suspecté d'une infraction pénale pour laquelle la détention provisoire serait autorisée) après qu'il a commencé à purger sa peine, ou
- 4) Le prisonnier, après qu'il a commencé à purger sa peine, s'est dérobé à son exécution, ou a tenté de le faire.

Afin d'aider les procureurs dans cette mission, le bureau des procureurs-généraux a produit le 1er mai 2003 un document indiquant les dossiers dans lesquels les procureurs devraient concrètement requérir un report, ou un refus, de libération conditionnelle.

Outre les hypothèses liées à une peine d'emprisonnement, le parquet joue, on l'a dit, un rôle le central dans l'exécution des peines. Reprenons les différentes hypothèses de son intervention.

Concernant, d'abord, les condamnations avec sursis. Dans ce domaine, le procureur joue un rôle étendu. L'effectivité et la crédibilité de telles mesures dépend en effet grandement du contrôle exercé sur le respect des conditions posées au sursis. Or, c'est le procureur qui exerce ce contrôle, le service de probation pouvant être mis à contribution par la juridiction afin d'aider et d'assister la personne condamnée dans le respect des conditions qui lui sont imposées. Il informe le parquet et la juridiction du déroulement de la mesure par le biais de rapports (section 12 des règles sur la libération conditionnelle). Le non respect des conditions attachées à un sursis peut conduire la juridiction à révoquer la peine avec sursis à la demande du procureur. Elle peut alors décider d'une révocation partielle, d'une extension de la période de probation, ou de l'ajout ou du changement des conditions attachées à la condamnation avec sursis initialement prononcée.

Le ministère public joue également un rôle important dans la mise en oeuvre de l'équivalent néerlandais travail d'intérêt général. Cette sanction est considérée aux Pays-Bas comme une privation de liberté moins sévère qu'une peine d'emprisonnement mais plus sévère qu'une amende. Elle peut consister en une obligation, par injonction, d'exécuter un travail, d'accomplir une formation, ou les deux, et ne peut excéder 480 heures (qui doivent être accomplies sur douze mois, une extension étant possible) dont 240 heures au plus de travail. Lorsqu'elle impose une telle mesure, la juridiction doit indiquer la peine d'emprisonnement (entre un jour et huit mois) à laquelle s'expose la personne qui n'accomplirait pas le travail d'intérêt général auquel elle est soumise.

Le ministère public est responsable de la supervision de l'accomplissement du travail d'intérêt général et des informations peuvent être demandée quant aux personnes et aux organisations impliquées dans le travail de libération conditionnelle dans ce but. En cas de nécessité, le parquet peut lui-même modifier la nature du travail à accomplir ou le type de formation à suivre. Lorsqu'il constate que le travail a été accompli correctement, le ministère public doit en informer la personne concernée dans les meilleurs délais. En revanche, si la personne n'a pas accompli sa tâche dans les règles, le parquet peut ordonner l'emprisonnement prévu dans la décision de la juridiction en prenant en compte le nombre d'heures accomplies dans les termes de la décision (la décision doit être prise dans les trois mois précédents la fin de la période d'exécution de la mesure). Un appel contre cette décision est possible devant le juge qui a imposé le travail d'intérêt général.

La mise à exécution des amendes et de toute autre mesure financière imposée par le système judiciaire revient dans son entier au ministère public. Le recouvrement des amendes est assuré par le Bureau central de recouvrement des amendes (*Centraal Justitieel incasso bureau*) à la place des services du parquet. Ce bureau a été établi par le ministère de la Justice et traite des amendes, des suites financières des transactions décidées par le ministère public et des peines contre des personnes condamnées financièrement pour certaines infractions. La collecte effective de l'argent se fait grâce à l'utilisation des nouvelles technologies qui permettent une identification de la personnes sanctionnées grâce à la connexion entre les données personnelles issues de la fiche de la personne et le registre de la population habitant dans les municipalités néerlandaises.

Afin de faciliter le travail de cette agence, le ministère a établi un service judiciaire de l'information qui est en fonctionnement depuis 2006. Il « fournit une image complète, intégrée et individuelle des sujets de la justice à ceux qui sont autorisé à recevoir l'information demandée ». Ce service a pris la suite du *programmePV* expérimenté dès 2001

afin de permettre aux différentes organisations gouvernementales impliquées dans la chaîne pénale d'échanger des données. Afin de construire cette base de données de manière efficace, des informations ont été échangées entre les différentes autorités judiciaires. Il en résulte l'enregistrement des données personnelles de l'ensemble des personnes qui sont soumises à des poursuites et exécutent une peine. Afin de soutenir cette initiative, le ministère public, le service des juridictions et des prisons et le service d'information judiciaire utilisent des échanges d'informations automatiques sur les individus concernés via le VIP (index de référence des personnes).

Le parquet peut accepter que les amendes soient payées en plusieurs fois. La totalité de l'amende doit être versée dans un délai de deux ans et trois mois après la décision rendue par la juridiction. Le non paiement entraîne une sur-charge automatique de 10 €. Si la personne ne défère pas à une seconde injonction de payer, l'augmentation de l'amende est alors de 1/5 du montant de l'amende. Si la personne condamné ne paie pas l'amende, celle-ci peut être recouvrée sur les biens de l'infracteur. Si le parquet rejette cette option, la personne sera incarcérée. Les conditions de l'emprisonnement (de un jour à douze mois d'emprisonnement) sont établies par la juridiction lorsqu'elle impose la peine d'amende originelle. En pratique, le taux de conversion habituellement appliqué est de 25 € à 45 € pour un jour d'emprisonnement.

La personne emprisonnée peut être relâchée si elle paie son amende durant sa détention et, afin de réduire les hypothèses d'emprisonnement pour non paiement d'une amende, des voies de recouvrement des amendes plus effectives forment une partie de la politique actuelle d'application des peines. Le but est de collecter 95% des amendes dans l'année où elles sont imposées. Par ailleurs, le principe étant que le crime ne doit pas payer, le parquet peut demander à la juridiction de confisquer le produit du crime. Le service du ministère public compétent pour conseiller le parquet local est alors celui de Leeuwarden – le bureau de gestion des revenus du crime. Lorsqu'une telle mesure est décidée, la confiscation est menée par le Bureau central de collecte des amendes.

On notera, enfin, que le procureur joue un rôle dans la procédure de grâce puisque le ministère public et la juridiction doivent être consultés avant toute décision de ce type. La grâce peut impliquer une remise de peine totale ou partielle, une suspension de la mise en oeuvre de la peine ou une conversion de la peine en une peine moins sévère. La grâce peut également n'être que conditionnelle, les conditions étant alors similaires à celles prévues pour une condamnation avec sursis.

C. Autres contractualisations spécifiques à la procédure pénale

246. Mises à part les éventuelles négociations sur le choix de la procédure, sur le choix de la peine ou sur l'application de la peine, déjà très restreintes, les normes de procédure pénale néerlandaises n'impliquent pas de règles nécessitant un consensus entre le juge et les parties telles que le plaider coupable. Il existe uniquement un système de repentis proche du système italien (diminution de la peine si la personne avoue et témoigne contre les autres).

Officieusement, des pratiques de négociations par le parquet visant à abaisser les peines en cas d'aveu ont cours, mais elles n'autorisent jamais de négociations sur une modification des charges, ce à quoi s'ajoute que ces négociations sont parfaitement inconnues du juge du siège.

III. La contractualisation dans le procès administratif

247. Il est nécessaire de rappeler que la contractualisation existe à différents niveaux de relation : entre le Conseil pour la Justice et les juridictions, entre le Conseil pour la Justice et le Ministère de la justice, entre le Conseil d'Etat et le Ministère de l'intérieur, entre les associations d'avocats et les juridictions, entre les juges et les parties. Ces relations révèlent que, dans le procès administratif, les objets de la contractualisation sont peu diversifiés : il s'agit soit d'administration de la justice au sens gestionnaire (contractualisation des objectifs et des résultats), soit d'administrer la justice au sens de la gestion de la solution rendue en parvenant à accorder les parties au litige (médiation et conciliation). Si les sections administratives des cours de district semblent s'adapter facilement à la médiation, les cours supérieures semblent plus favorables à la procédure de conciliation.

A. Entre le Conseil pour la Justice et les juridictions

Bien entendu, il y a le plan annuel où le *board* de la juridiction et le Conseil pour la Justice négocient le budget de l'année. Il y a aussi les négociations en rapport avec la politique de qualité (V. *supra*) ou les expérimentations des procédures dématérialisées (V. *infra*).

B. Entre le Conseil pour la Justice et le Ministère de la justice

Le Conseil doit se justifier devant le Ministère et négocier le budget qu'il devra répartir entre les juridictions. Il faut rappeler que le Conseil pour la Justice s'occupe du budget de toutes les juridictions sauf de celui du Conseil d'Etat.

C. Entre le Conseil d'Etat et le Ministère de l'intérieur

Le Conseil d'Etat négocie son budget avec le Ministère de l'intérieur dont il dépend mais comme le précisait nos interlocuteurs, c'est une formalité car le vice-président du Conseil d'Etat et le Conseil d'Etat bénéficient d'une légitimité différente des autres juridictions et juges néerlandais. Il a son budget dans le budget national, au sein des « Hauts collèges d'Etat » : Conseil d'Etat, Cour de Cassation, Parlement, Ombudsman...

Il existe un exemple unique de contrat entre le vice-président du Conseil d'Etat et les ministres de l'intérieur et de la justice au moment de l'introduction du Code Général de Droit Administratif et de la création de la section contentieuse du Conseil d'Etat (avant il y avait 2 sections : section du contentieux et section juridictionnelle. Elles sont devenues la section contentieuse). L'ancienne section juridictionnelle était juge administratif en premier et dernier ressort pour beaucoup de litiges. Depuis 1994, la section contentieuse est devenue essentiellement juge d'appel. L'ancienne compétence a été transférée aux cours de district. En 1994, il y avait beaucoup de dossiers en stock, la réforme a ainsi permis un transfert aux cours de district (il s'agissait surtout de dossiers relatifs au droit des étrangers). Par ce contrat (échange de lettres, *gentlemen agreement* selon notre interlocuteur, entre les trois hommes), les deux ministres ont pris en charge le coût de quelques dizaines de juristes supplémentaires pour le Conseil d'Etat pendant 4 ans. En contrepartie, l'ancien stock devait être réglé par le Conseil pendant cette période. Le Vice-président écrivait aux ministres pour leur dire où le Conseil d'Etat en était. En 3 ans, le stock en retard fut jugé.

D. Entre les associations d'avocats et les juridictions

A la cour de district de Maastricht, nous avons appris qu'il y a une conférence annuelle à Maastricht où les juges et les avocats se rencontrent pour évoquer les problèmes et y apporter des solutions (V. *infra* sur les accords passés en matière de dématérialisation entre certains avocats et la cour de district de Rotterdam.)

E. Entre les juges et les parties

Les juges néerlandais sont fortement incités à renvoyer les parties devant un médiateur, mais si cela semble bien s'adapter aux dossiers de droit administratif, en revanche la pratique ne semble pas décoller dans toutes les cours de district selon nos interlocuteurs.

Pourtant selon deux de nos interlocuteurs à la cour de Maastricht (le président de la juridiction et le président de la section administrative), la médiation est très utile dans les dossiers administratifs. Au 1^{er} octobre 2009, dans la section administrative de cette juridiction, s'étaient déroulés 46 médiations dans les affaires administratives (pris en compte de l'année 2009). La nature du médiateur dans les affaires administratives est en général une personne privée. Selon le président de la section, la médiation est utile dans tous les domaines, sauf le droit des étrangers (pas adapté au droit des étrangers mais à l'évaluation d'un bien immobilier par exemple).

Un projet pilote est expérimenté actuellement par la cour de Dordrecht sur la médiation⁵⁵³. La médiation est présentée comme la recherche de résolution des conflits personnalisée. Les matières civile, familiale, administrative, d'immigration et de fiscalité sont admissibles à la médiation. Les affaires pénales ne peuvent pas être sélectionnées pour la médiation.

Le renvoi des parties à la médiation peut être décidé par écrit et proposé avant la réunion des parties ou être proposé au cours d'une réunion des parties. Les parties elles-mêmes peuvent demander une médiation. Le médiateur est défini de manière très générale comme celui qui aide les parties à régler leur différend. La médiation est gratuite pendant deux heures et demie. Ensuite, les parties contribuent sous certaines conditions à la rémunération du médiateur. Les médiateurs sont des professionnels certifiés par l'Institut néerlandais de la médiation. Le tribunal a une liste. Les parties se concertent pour choisir le médiateur sur la liste. Un agent de médiation peut conseiller et aider sur le choix de la médiation et ses aspects pratiques (coût). Cet agent assure le suivi de la médiation, car il a connaissance de la disponibilité des médiateurs, il fixe le premier rendez-vous, suit son évolution jusqu'à sa fin.

Une page du site du ministère de la justice est consacrée à la médiation⁵⁵⁴. On y apprend que la médiation est possible dans toutes les juridictions. La matière pénale et le droit des étrangers sont exclus de la médiation (sauf à la cour de Dordrecht puisqu'elle est pilote). Les résultats sur la médiation sont présentés comme positifs⁵⁵⁵.

Les projets de médiation ont débuté en 2002⁵⁵⁶.

⁵⁵³ <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Dordrecht/Mediation+naast+rechtspraak>

⁵⁵⁴ <http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Mediation+naast+rechtspraak/Internationaal>

⁵⁵⁵ <http://www.gemme.eu/en/article/results-project-in-brief> ; <http://www.gemme.eu/en/article/results-of-the-structural-system-of-referral>

⁵⁵⁶ <http://www.gemme.eu/nation/nederland/article/law-and-legislation>

Au niveau de la *CRvB*, le juge rencontré nous a précisé qu'en tant que juge d'appel dans de nombreuses affaires, son rôle est de dire le droit, de faire la jurisprudence, et non d'orienter les parties vers un compromis. Cela n'est pas pertinent. En revanche, au *CBB* (juridiction administrative compétente en matière de droit public économique) lorsque le *CBB* statue en tant que juge de premier et dernier ressort, au regard du caractère économique de ses litiges, il peut paraître pertinent de recourir à la médiation ou à la conciliation. En novembre, le manager du *CBB* avait précisé qu'avec la crise financière et économique, ils avaient eu une véritable explosion du nombre des recours. Ils ont partiellement géré cet afflux en ayant recours à la médiation ou à la conciliation. Au Conseil d'Etat, il nous a également été précisé que la médiation est possible. Pendant 2/3 ans, il y a même eu une évaluation de la médiation par la chambre de l'environnement. Les parties sur initiative du juge étaient invitées à tenter une médiation au frais de la justice. Cela n'a pas continué par manque de fonds. Selon notre interlocuteur au Conseil d'Etat, les tribunaux suggèrent aussi la médiation. Du point de vue quantitatif, il n'y a pas un énorme recours à cette procédure. Pour le Conseil d'Etat, le droit administratif n'est pas fait pour la médiation. L'intérêt général n'est pas négociable. En revanche, la conciliation est plus utilisée en pratique au Conseil d'Etat. L'instruction est suspendue jusqu'au compromis. Cela est pratique notamment en référé, où le juge demande aux parties de trouver une entente. En matière d'environnement, en première instance, c'est également intéressant selon notre interlocuteur. En appel, cela peut arriver. Notre interlocuteur le pratique environ 5 fois/an en appel. C'est une procédure assez lourde néanmoins, car la conséquence est que l'acte administratif devant être annulé si le compromis aboutit, il faut établir le contenu du nouvel acte.

F. Entre les juridictions et les parties

Voir ci-dessous pour le détail du projet de la section administrative en matière de justice électronique. La section administrative de la cour de district de Rotterdam a négocié avec des avocats et des cabinets d'avocats de confiance pour expérimenter un des ses projets de dématérialisation de la procédure⁵⁵⁷.

⁵⁵⁷ V. *infra*.

Chapitre 3

L'informatisation des documents de justice⁵⁵⁸

248. Il convient, préalablement à l'analyse d'un certain nombre de points, de préciser qu'il ressort des entretiens menés aux Pays-Bas que l'état d'avancement de l'informatisation dans le système judiciaire de ce pays est beaucoup plus faible que nous le pensions en ce que de nombreux aspects n'en sont encore qu'à leurs débuts. Précisons également que l'informatisation signifie bien plus équipement informatique que digitalisation (ou dématérialisation) des procédures. Cette dernière en est à ses balbutiements et est souvent sous forme de projets.

Même si la réflexion sur une dématérialisation des procédures pénales a débuté en 2001, à l'initiative du Parquet Général dans le cadre du développement d'un progiciel de gestion de la chaîne pénale baptisé « GPS », elle n'a cependant encore pas trouvé d'issue en termes d'application concrète, notamment pour des raisons de sécurité. En effet, ce système visait un échange totalement dématérialisé entre les services de police et le parquet. Les juridictions du siège ont alors soulevé la question de l'authentification des pièces de procédure, dépourvues de signature ou signées de façon digitale. Cet obstacle devrait être levé en 2011 avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation sur la signature électronique (« *Algemene Maatregel Bestuur Electronische Handtekening* »).

Par ailleurs, deux cours pilotes – Rotterdam et Amsterdam – expérimentent actuellement un dossier dématérialisé permettant d'enregistrer de manière digitale l'ensemble des documents inhérents à un dossier et de les consulter depuis la salle d'audience. Il existe, en outre, une politique de *e-justice* aux Pays-Bas qui comprend deux aspects : le *e-justice* au niveau européen, et, au niveau national, la mise en place de différents programmes afin d'utiliser les nouvelles technologies dans le domaine de la justice.

En tout état de cause, Ronald van den Hoogen, gestionnaire de programmes au ministère de la Justice néerlandais, nous a fait remarquer, lors de notre entretien, que l'encadrement légal dans ce domaine est extrêmement important. Or, la base juridique est particulièrement complexe en ce qu'elle comprend un ensemble d'une douzaine de lois qui se modifient les unes les autres. Par ailleurs, certains domaines du droit comme la justice civile ne disposent pas de procédures particulières ou de base légale afin d'introduire des procédures électroniques.

Les praticiens souhaitent faire avancer leurs projets en termes de nouvelles technologies, mais il apparaît souvent que la loi ne leur permet pas de la faire. Concrètement, les termes employés par la loi comme « la personne doit être présente devant le juge » ou « doit signer un document » permettent de s'interroger sur des pratiques comme la signature électronique ou l'utilisation de la vidéoconférence. Beaucoup de projets s'interrompent donc car les praticiens attendent un changement préalable de la loi. Dans le même temps, les rédacteurs de textes juridiques ne sont pas sûrs des termes à employer dans les lois relatives à ces innovations car ils ne peuvent s'appuyer sur des projets pilotes qui les éclaireraient sur les difficultés rencontrées et la façon de faire. Chacun attend donc l'autre, ce qui a poussé Ronald

⁵⁵⁸ La notion d'« informatisation » doit être entendue dans un sens large comme recouvrant à la fois l'utilisation de technologies d'information et de communication (ICT) et la numérisation ou dématérialisation des procédures judiciaires.

van den Hoogen à démarrer un projet dans lequel chacun (praticiens et rédacteurs de lois) agit avant que l'on ne tire les leçons de ce qui a été fait et que l'on prenne des bonnes décisions.

Lors de nos entretiens conduits à la cour de district de Rotterdam, nos interlocuteurs ont précisé que les expérimentations des projets de dématérialisation ont été menées en mettant de côté les prescriptions textuelles. Le principal obstacle juridique demeure celui de l'autorisation législative du recours au support électronique pour les échanges entre les juridictions et les parties, lequel doit s'accompagner de la reconnaissance de la valeur juridique de la signature électronique. Des projets de loi sont en cours d'élaboration sur ces points.

Du reste, l'informatisation ne voit pas son utilité exclusivement réservée à la mise à disposition d'un nouveau vecteur d'échanges entre les parties et les juges (plus rapide) ; elle a également un intérêt en termes d'administration de la justice au sens gestionnaire (élaborer des statistiques de gestion) et en tant qu'aide à la décision judiciaire (*databases*).

Malgré l'efficacité que peut comporter l'outil informatique en lui-même, son adaptation à la procédure judiciaire ne se réalise pas sans souci.

Section I. Présentation de l'informatisation

I. Les raisons de l'informatisation

249. L'objectif affiché lors du processus d'informatisation réside dans l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système judiciaire. Il existe, par exemple, pour ce faire, des banques de données et de jurisprudence en ligne, ainsi que des commentaires de jurisprudence. Le but est également, entre autres, de permettre une meilleure transmission des procédures entre les services, d'éviter des erreurs de retranscription pour les greffiers.

Aucun indicateur de performance n'est cependant associé aux objectifs poursuivis, ce qui ne permet donc pas de voir s'ils sont atteints et ce d'autant plus que trop de procédures sont encore à l'état de projet pour que l'on puisse répondre. Il ressort même de nos entretiens à la cour de district de Rotterdam que le Conseil pour la Justice est plus frileux que les juridictions expérimentant les projets. Il les aide dans leur projet et il n'est donc certainement pas envisagé de les sanctionner.

II. Les modalités de l'informatisation

A. Les acteurs

1. Les juges

250. Les entretiens menés à propos de l'utilisation des nouvelles technologies témoignent du peu d'impact qu'ont ces instruments sur la communication entre les professionnels de la justice⁵⁵⁹ et, notamment, les méthodes de travail des juges.

⁵⁵⁹ Actuellement, les nouvelles technologies servent à la communication entre professionnels mais pas avec les justiciables (cela est différent de ce qui se fait du point de vue de la communication avec les administrations).

La communication demeure en effet encore majoritairement orale et/ou papier même si, selon nos interlocuteurs, il s'agit surtout d'une question de génération. Il y a un certain conservatisme des juges, de l'aveu même des néerlandais, qui implique que l'ancienne génération utilise peu l'informatique pour communiquer ou obtenir des renseignements (bases de données en ligne, jurisprudence, etc.), ce qui a donc pour conséquence qu'à l'heure actuelle on ne peut mesurer l'impact des nouvelles technologies ou des bases de données sur la jurisprudence. Elle va cependant devoir évoluer car un certain nombre d'avancées sont en cours. Il n'y a ainsi plus de version papier des textes de loi depuis le 1^{er} juillet 2009. De plus, il y a aujourd'hui une centralisation de l'achat des ordinateurs dans les juridictions et l'impossibilité pour les juges d'avoir d'autres programmes que ceux autorisés afin de faciliter les échanges, cette évolution se matérialisant par la mise en place de deux projets pilotes dans les cours de district de Rotterdam et Dordrecht. Enfin, dans le même sens, le gestionnaire de la cour de Maastricht nous a indiqué que, depuis le tout début de l'année 2010, dans le secteur pénal, le dossier peut être transféré dans sa version digitale entre les procureurs et les juges de la même juridiction, des tentatives de communication vers l'extérieur étant également en cours. Cette innovation dans le secteur pénal est peu surprenante en ce que le parquet semble le plus avancé en termes d'informatisation des procédures : d'une part, il a été précurseur dans la digitalisation des documents reçus de la police, et, d'autre part, il dispose d'un programme nommé *BOS* (*Beslissing Ondersteunend Systeem*) dont le but est de mettre les peines prononcées en ligne.

Etant donné le peu de poids de la communication électronique entre les professionnels de la justice, aucune mesure n'a été faite des possibles changements que pourrait induire l'informatisation sur la coopération des juges entre eux et avec les avocats. Cela a d'autant moins d'intérêt qu'actuellement, la seule possibilité offerte aux avocats est de demander au juge des délais supplémentaires et de communiquer sur la procédure avec lui, mais pas sur le fond. Ils ne peuvent pas non plus envoyer de documents par le biais de l'internet.

Il apparaît également que l'usage des nouvelles technologies, ainsi que les outils utilisés et les pratiques, varient selon le secteur et les magistrats concernés. La communication entre l'ensemble des entités judiciaires est donc assez complexe. L'ensemble des partenaires souhaite, en effet, communiquer par la voie informatique et souhaite que le ministère facilite ces évolutions en changeant la loi, en finançant les équipements, ou en agissant de n'importe quelle manière pour aider les projets. Mais les choses ne sont pas simples et c'est ce que montre Ronald van den Hoogen pour lequel il faut prendre en compte la police, le procureur, la juridiction, tous les services associés. L'informatisation du travail policier est moins une priorité que pour le ministère public. Quant aux juridictions, elles sont intéressées mais pas de la même manière que le ministère public. Le changement de loi est donc difficile à opérer.

Il y a ainsi eu, pendant longtemps, des problèmes techniques quant à la compatibilité des systèmes informatiques entre le ministère public et les tribunaux, ce qui empêchait le transfert des données digitalisées entre les deux, mais la situation tend à changer depuis le début de l'année 2010, au moins dans certaines cours de district comme celle de Maastricht. Le parquet, qui digitalise la procédure depuis longtemps ne transfère donc plus aux juges du siège un dossier papier qui est de nouveau digitalisé pour être utilisé par les services du tribunal autre que le parquet. Il en ressort une évolution progressive qui devrait aboutir à une généralisation dans le domaine de la digitalisation des procédures. Dans ce cas, comme Ronald van den Hoogen l'indique, des changements sont à prévoir, et, entre autres, la mise en place d'accords préalables entre les différents acteurs judiciaires.

On peut donc conclure de l'ensemble des développements précédents que l'utilisation actuelle des nouvelles technologies dans le système judiciaire néerlandais n'a actuellement pas d'impact sur les pratiques professionnelles et le métier des différents acteurs judiciaires, l'une des raisons principales étant qu'il n'y a rien de systématique.

2. Le greffe

251. L'usage des nouvelles technologies n'est pas davantage développé au niveau du greffe. Les entretiens menés ne permettent donc que de faire de la prospective, les greffiers interrogés estimant que des changements auront probablement lieu dans le futur.

3. Les avocats

252. L'usage des nouvelles technologies ne semble pas non plus faire changer les méthodes de travail au sein des cabinets d'avocats.

Les possibilités que leur offrent les nouvelles technologies ne sont que peu utilisées puisque, outre les précisions apportées dans leurs rapports avec les juges, ils peuvent uniquement consulter l'agenda de leur affaire sur un site national et encore seulement dans le secteur civil, mais pas envoyer de manière générale de documents, à l'exception des conclusions à la cour de district de Maastricht. C'est semble-t-il la prochaine étape (V. *infra* sur la communication dans le domaine civil). Ils peuvent également, devant le tribunal de Maastricht, envoyer leurs assignations pour l'audience du mercredi, ainsi que la réponse et communiquer avec l'administration pour une demande de délais à condition de le faire avant le mercredi qui est la date limite. La réponse du juge est ensuite mise en ligne le jeudi.

Il en ressort donc qu'un certain nombre de questions relatives au lien entre représentation *ad litem* et usage des nouvelles technologies ou à l'impact de l'emploi de ces technologies sur un changement dans la rédaction des écritures ne se posent pas actuellement.

4. Les huissiers

253. Les huissiers ont, ces dernières années, été impliqués dans différents projets concernant les nouvelles technologies : *Dagvaarding Online* (assignations en ligne) et *Digideur* (transmission des actes officiels par la voie électronique de manière efficace, rapide et peu coûteuse entre le client et l'huissier). Il n'a pas été possible de savoir où en sont ces projets.

B. Les outils

1. L'équipement informatique du système judiciaire

254. Toutes les cours de district des Pays-Bas utilisent le même équipement informatique, mais il n'y a pas un seul logiciel utilisé par l'ensemble des professions judiciaires. Un système doit donc être mis en place afin d'apporter des améliorations. Ce système sera national et devrait permettre de résoudre ces difficultés. Il a pour ce faire été fait appel à un opérateur privé qui a répondu à un appel d'offres avec un cahier des charges précis.

Il existe jusqu'à présent des instruments de soutien en matière de communication nommés *COMPAS* pour le ministère public et *PVRO* pour les juridictions. Ce dernier système a été créé en 1998 et permet d'intégrer et de coordonner des projets qui portaient jusque-là

d'initiatives individuelles. Il est issu d'un effort conjoint entre le système judiciaire (initiative de la Conférence des magistrats de première instance, des cours d'appel et de la Cour de cassation) et le ministère de la Justice. Son but établi est d'améliorer la qualité des services fournis par les juridictions aux citoyens, tout en respectant à la fois l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire. Le but assigné au *PVRO* a été divisé en cinq objectifs séparés : améliorer l'accès aux juridictions pour les parties ; raccourcir les procédures ; créer des règles uniformes nationales de procédure ; améliorer la communication avec le public et améliorer la qualité des procédures. Les projets initiés et mis en œuvre en termes de soutien par les nouvelles technologies sont catégorisés en fonction de ces cinq objectifs. Le principal projet initié est en lien avec la réduction des délais et la qualité des procédures.

Pour ce qui est de l'amélioration de l'accès aux juridictions et de l'accès du public aux informations judiciaires, *PVRO* a initié le comptoir électronique pour le projet judiciaire (*ELRO*). C'est sous ses auspices que le site www.rechtspraak.nl a été rendu accessible au public et aux avocats⁵⁶⁰. Ce site offre maintenant un accès à distance à des informations procédurales concernant leurs dossiers. Cet accès, au demeurant très limité, n'est pas fait pour remplacer les procédures traditionnelles, mais uniquement pour fournir aux avocats un accès plus rapide aux informations pertinentes telles que la date du prononcé des jugements ou la date à laquelle ils doivent faire connaître leurs éléments de preuve. Le site offre aussi l'accès à une sélection d'affaires jugées par les juridictions de première instance et devrait dans le futur offrir l'accès à l'ensemble des décisions rendues par la Cour de cassation.

Il convient par ailleurs de noter qu'au sein de la police, qui est une organisation assez autonome aux Pays-Bas, l'utilisation de systèmes coordonnés est limitée. Le degré d'utilisation des nouvelles technologies varie donc en fonction des différents districts et dépend de la gestion de chacun d'eux. Les systèmes sont développés au regard des initiatives d'un groupe spécifique de forces. Il en est exactement de même pour les juges comme en témoigne la mise en place du système *NOSTRA*⁵⁶¹ qui est une initiative du ressort juridique du nord des Pays-Bas.

La sécurisation des données, par exemple pour la vidéoconférence, se fait en passant par le réseau du ministère de la Justice. Mais il est également possible d'imaginer utiliser les systèmes de sécurité traditionnellement mis en place afin de se protéger lors de l'utilisation de l'internet. Toutefois, face à la montée de systèmes perfectionnés afin de percer les sécurités des ordinateurs, il semble que le système judiciaire envisage d'avoir recours à un moment ou à un autre à des systèmes de données piégées, d'agents intelligents, ou de reconnaissance vocale. Concernant, par exemple, le système *COMPAS*, les données circulent *via* un réseau dédié sécurisé appelé *PODACS*. Ce système rend aussi possible les communications sécurisées avec la police.

Pour ce qui est de l'envoi des conclusions écrites, le juge interrogé nous a précisé qu'elles étaient envoyées au greffe et qu'elles faisaient l'objet d'un accès codé (V. *infra*). De la même manière, les cabinets d'avocats disposent d'un code unique qui est communiqué au sein du cabinet selon des politiques internes.

Au sein des juridictions, il existe également une sécurisation de l'accès à l'informatique par des codes. C'est le gestionnaire qui valide la liste des personnes

⁵⁶⁰ V. *infra*.

⁵⁶¹ *Idem*.

susceptibles de pouvoir consulter des données accessibles en ligne de manière contrôlée. Celles-ci peuvent ensuite se connecter sur le logiciel *ICTRO* pour avoir leurs codes.

Ces dispositions servent à la fiabilité et à la confidentialité de la transmission des documents dans les juridictions et ce d'autant plus qu'outre les codes d'accès, les juridictions doivent utiliser un système de donnée capable d'identifier l'émetteur et de déterminer si le message est authentique et émane de l'émetteur. Le système doit également être capable de vérifier que le message est complet et adapté. De plus, le système utilisé par les juridictions doit être en accord avec les standards nationaux et internationaux de fourniture d'informations. Enfin, les juridictions doivent confirmer de manière électronique et sans délai la réception des requêtes arrivées par la voie électronique et les informations concernant le rôle. Il n'y a donc *a priori* aucun rôle dédié aux informaticiens dans l'administration de la justice.

Il est prévu que des écrans soient installés dans la salle des pas perdus du tribunal afin de distribuer l'information au sein du tribunal : commencement de l'audience, horaires, etc. Cela doit permettre aux visiteurs, juristes, témoins, interprètes et journalistes de situer immédiatement le lieu et leur de leur audience. De même, les retards devraient ainsi pouvoir être annoncés.

2. L'informatisation du procès pénal

Le domaine le plus avancé en termes d'informatisation des procédures est le domaine pénal. Mais tous les tribunaux ne sont pas au même état d'avancement. Par exemple, la Cour de district de Maastricht numérise les dossiers pour une meilleure communication interne, alors qu'à la cour d'appel d'Hertogenbosh, les dossiers sont entièrement papier.

a. Les différentes phases du procès

255. Après le constat d'échec de la démarche engagée par le parquet général, le Conseil pour la Justice a décidé en 2007 de développer son propre projet, et d'installer un groupe de travail composé de techniciens en informatique, de greffiers et de juges. Le projet baptisé « *DIVOS* », est destiné à permettre aux juges pénaux de travailler sur un support complètement digitalisé. Le groupe de travail a considéré qu'il devait fonder son approche sur les besoins des juges, lesquels se caractérisent avant tout par la nécessité de trouver rapidement des informations dans un dossier et de les recouper. La démarche vise à « digitaliser » l'ensemble des dossiers dans un logiciel doté des meilleures capacités de reconnaissance de caractères (recherche d'un mot-clé dans le titre d'un document, son contenu, ou des pièces annexes). Cette logique a été préférée à celle consistant à développer un cadre d'aide à la décision par étapes, de type « questionnaire à choix multiples », jugé trop rigide et peu adapté aux modes actuels d'utilisation de l'outil informatique.

A terme, la digitalisation devrait être complète, ce qui suppose que le support papier ne soit plus la référence principale de travail, mais au contraire, que seules les informations digitalisées puissent faire foi, et que le tirage papier ne relève que de la responsabilité et des besoins ponctuels des utilisateurs, à chaque étape de la chaîne pénale. L'objectif du Conseil pour la Justice était d'installer le logiciel dans les premiers tribunaux d'ici à décembre 2010, après quoi il sera progressivement étendu aux cours d'appel, puis à la Cour Suprême (point sur lequel aucune information d'actualisation n'a pu être obtenue). Si le projet en cours de développement ne concerne que la phase du traitement des dossiers par les tribunaux jusqu'à la phase de jugement incluse, il est évidemment admis que la digitalisation, pour être

complète, devra être développée tant au sein des parquets que des services d'enquête. Des accords et des compromis entre la magistrature du siège et le ministère public, notamment quant à leur contribution respective aux opérations de digitalisation massive des dossiers papier existants, devront être trouvés afin de passer au « tout numérique ».

En définitive, malgré les projets en cours, dans la phase préparatoire au procès, comme cela a déjà été indiqué, il n'y a actuellement pas de transfert direct des procédures par la voie informatique des services de police et de gendarmerie au ministère public, même si le système est appelé à changer en raison des projets de digitalisation commune entre parquet et police. Entre ce dernier et le juge, le processus est, quant à lui, en train de se mettre en place. Il n'existe donc plus partout un transfert papier entre toutes ces instances et la police, le ministère public et les juridictions procèdent de moins en moins pour eux-mêmes à la digitalisation des documents même si le changement est lent à se mettre en place et qu'il ressort des différents entretiens menés que la communication sur ce point doit encore faire des progrès.

Il est, en outre, à noter que les témoignages ne sont pas digitalisés au parquet ; ils sont enregistrés et l'avocat peut demander à être présent au moment de l'audition ou/et à venir les écouter dans une pièce particulière au tribunal.

Au stade de l'audience, il semble que l'ensemble des salles où se déroulent des procès pénaux soient équipées de moyens informatiques, mais que l'accès en soit réservé aux seuls juges et greffiers. Outre ce point, les questions posées lors des entretiens à propos des nouvelles technologies à ce stade du procès pénal étaient globalement en rapport avec le respect des principes d'oralité, du contradictoire ou des droits de la défense. Il en ressort que nombre de ces questions ont peu d'intérêt pour les juristes néerlandais. Ainsi, en terme de contradictoire, aucune réponse n'a pu être apportée.

Pour ce qui est de l'amélioration du respect des droits de la défense, il est apparu que l'utilisation des nouvelles technologies n'avait que peu d'impact. Par exemple, en dehors de la date d'audience et plus globalement de l'agenda de la procédure, qui peuvent être consultés en ligne par les avocats et la presse, il est impossible de consulter le dossier avant le procès.

Enfin, concernant le respect du principe d'oralité, il semble qu'il puisse y avoir un impact en raison d'une pratique (l'enregistrement tel que décrit ici constitue une pratique et qu'il n'y a aucun encadrement légal) consistant à réaliser un enregistrement audio d'une audience (pas vidéo comme les interrogatoires policiers) afin d'éviter des discussions superflues ou des erreurs. Concrètement, cette possibilité, qui est toutefois rarement utilisée, peut l'être dans le cas où un avocat est connu pour sa mauvaise foi et le fait qu'il conteste souvent les procès-verbaux des auditions faites devant le tribunal, estimant que ce qu'a dit le témoin a mal été retranscrit. Dans ce cas, on peut le confronter à l'enregistrement. Si les enregistrements sont rares, leur écoute l'est encore plus.

Il a donc semblé plus intéressant de se pencher sur les instruments technologiques de soutien à l'attention des acteurs judiciaires qui sont davantage développés dans le système judiciaire pénal néerlandais.

La volonté d'utiliser des systèmes automatisés dans le cadre de la chaîne pénale remonte à 1975. Durant les années 1980, deux systèmes ont été mis en place : *MITRA*, en

1983, et *COMPAS* en 1988⁵⁶². *MITRA* était un système d'enregistrement national des services des prisons qui a connu des difficultés de mise à jour en raison de son mode d'alimentation à la fois par le ministère public et l'administration pénitentiaire. Il fut ensuite connecté au ministère public par le biais de *TULP*, un système informatisé de l'administration des prisons concernant les personnes détenues et l'exécution des peines auquel le ministère public avait un accès, somme toute limité par le biais du système *VIPS*.

- **Les instruments d'aide aux juges au moment de la décision sur la peine :**

NOSTRA est un instrument inspiré d'un système existant en Ecosse et délivrant des statistiques à propos des peines prononcées dans des affaires antérieures considérées comme semblables en se fondant sur diverses données. Il a été développé par un groupe de juridictions dans le district du nord des Pays-Bas.

CST est un projet lancé en 1999 et aujourd'hui utilisé couramment. Il s'agit d'une base de données incluant le type d'infractions, la qualité de l'infracteur (récidiviste ou non) et son âge dont le but est de déterminer des sanctions cohérentes. Elle inclut les jugements prononcés depuis 1999 qui imposent des peines de prisons non conditionnelles de quatre ans ou plus. Cette base compare les sanctions imposées dans des dossiers impliquant des infractions similaires. Elle peut être consultée par les juges par le biais de l'intranet et leur sert de soutien lorsqu'ils rédigent un jugement. Le poids de cette aide à la décision reste cependant limité selon Ronald van den Hoogen car il ne leur est pas imposé d'utiliser un tel système. La question s'est posée d'étendre les possibilités de consultation aux avocats et au public en général afin de rendre le système plus transparent. Après avoir été rendu accessible au ministère public, il est ouvert depuis 2005 aux professions juridiques.

IVS est un système mis en place pour pallier le manque d'informations concernant les raisons pour lesquelles un juge décide d'imposer telle ou telle peine spécifique. Afin de donner aux juges de meilleures informations sur les raisons des décisions de leurs collègues, le ministère de la Justice a soutenu un projet permettant d'obtenir un système avancé d'extraction de données pour des dossiers similaires. *IVS* utilise de nombreux concepts afin de déterminer quels sont les dossiers similaires. Il extrait et présente de manière très efficace les arguments et les considérations utilisés pour imposer une peine dans des dossiers similaires.

- **Les instruments d'aide aux procureurs concernant les réquisitions sur la peine :**

Il s'agit de la base *BOS-Polaris* qui établit trente-cinq directives, consultables en ligne à l'adresse suivante : www.om.nl/bos⁵⁶³.

Ce système trouve son origine lointaine dans une loi de 1989 connue sous le nom de « *Wet Mulder* » et qui traitait des traitements automatisés de la violation de certaines règles inhérentes au trafic routier. Ce n'est qu'ensuite qu'est apparu *BOS-Polaris* (*BOS* et *Polaris* font un tout mais *BOS* est un programme séparé de *POLARIS* qui met en œuvre les indications données par *Polaris*). Pour prévenir les disparités de sanction, il a été décidé de prendre des mesures afin d'attacher des pénalités fixes à des infractions précisément décrites. Pour ce faire, le ministère public a introduit un ensemble de guides de poursuite dont l'application est sous-tendue par le système de soutien des décisions, qui s'appuie sur un ensemble de règles (le diagramme des décisions).

⁵⁶² V. *infra*.

⁵⁶³ V. *supra* pour une présentation complète.

Ce système, dont l'utilisation est obligatoire pour les membres du ministère public depuis avril 1999, donne une idée au procureur quant à la peine dont il doit demander le prononcé ou sur la façon dont il doit traiter le cas, par exemple en procédant à une transaction. Le procureur doit ainsi répondre à des questions à propos des faits et des circonstances des dossiers : « le montant de l'argent volé », « l'utilisation d'une arme », « l'utilisation de la violence à l'encontre de la victime », etc. Le système traduit ensuite ces réponses en points et pourcentages qui sont eux-mêmes convertis en une demande en termes de peine dont le procureur ne peut s'écarter sans en donner les raisons. L'objectif est que les procureurs requièrent des peines standardisées dans 80% des dossiers devant le juge.

- **Les instruments de gestion de l'information afin d'évaluer la productivité et/ou la qualité des juges :**

Il existe dans ce domaine un programme datant du milieu des années 1990 appelé RAPSODY dont le but est de gérer l'information. Il puise des informations provenant des systèmes administratifs utilisés par le système judiciaire : *BERBER* pour les procédures administratives qui date des années 1990, *CIVIEL RECHTBANK* pour les procédures civiles et *COMPAS* pour la gestion du flux des dossiers en procédure pénale. Cette dernière a une spécificité en ce que *COMPAS* est destiné au ministère public et utilisé dans l'ensemble de ces bureaux alors que les juges ont accès à d'autres systèmes : *ARC* qui est utilisé par les juges menant les investigations et *SAS* qui est une entrée séparée dans le système *COMPAS*.

Arrêtons-nous un moment sur *COMPAS*. *COMPAS* date de 1988 et remplit quatre fonctions : enregistrer les données provenant de tout suspect à partir du moment où la poursuite est initiée ; vérifier les dates limites et assurer le suivi des sommations à comparaître ; apporter un soutien administratif à l'exécution des peines ; délivrer et extraire des informations provenant d'autres systèmes issus des nouvelles technologies (police et prison, par exemple). L'idée centrale de ce système est que pour chaque nouveau dossier, un fichier est ajouté au système, même s'il existe déjà un autre dossier avec le même nom de suspect. Ce manque de connaissance concernant les autres dossiers en lien avec la même personne a par le passé conduit à des manquements, par exemple, à l'assignation à comparaître d'une personne envoyée à son domicile alors qu'elle se trouvait en détention dans une autre affaire. C'est pourquoi l'objectif de cette base est l'enregistrement des données et des dossiers et leur mise à jour afin de pouvoir échanger correctement les données contenues dans le registre.

Afin d'éviter de telles erreurs, un système nommé *VIP* (Index de référence dans le domaine pénal) a été développé. Le système connecte les données d'une personne enregistrée. Il comprend son nom, son adresse, sa date de naissance et sa qualité dans le dossier. Le parlement a discuté de savoir si l'on pourrait ajouter les données biométriques pour une procédure pénale avec des systèmes extérieurs comme le registre de la police, du ministère public, des juridictions, du service des prisons, de l'agence centrale de collecte des amendes, de l'agence pour la protection de l'enfance, des habitants de chaque commune, etc. au moyen d'un numéro unique, mais aucune information n'a pu nous être communiqué sur ce sujet.

VIP permet ainsi, et c'est là sa raison d'être, l'échange d'informations entre les différents registres afin de maintenir les informations à jour. Les membres des différents services impliqués ont accès aux données échangées, mais qu'il existe des degrés d'accès différents selon les personnes. Concrètement, trois degrés existent : il existe un échange automatisé d'informations entre les organisations enregistrées et *VIP* – chaque système

informe automatiquement l'autre des changements concernant les données sur une personne ; la base peut aussi être consultée par des personnes ayant une autorisation spéciale (donnée par le ministère de la Justice). Enfin, la base peut être consultée par des organismes non autorisés, qui en font spécialement la demande. De même la base est diversement renseignée par les différents organismes. La police, par exemple, n'avait pas les moyens de mettre des informations en ligne car les applications qu'elle utilise n'étaient jusque-là pas compatibles. Les choses sont en train de changer mais lentement.

Ce système existe depuis le milieu des années 1993 et a été connecté à *COMPAS* en 1995, mais il n'a pas toujours eu une utilisation satisfaisante. Le successeur de *COMPAS* doit être mis en place – mais rien ne nous a été précisé à ce sujet – et il ne prendra plus pour point de départ un dossier mais une personne. Construit sur l'idée du VIP, différents dossiers en lien avec la même personne seront enregistrés dans un dossier au lieu de l'être dans des dossiers séparés.

COMPAS a également permis d'automatiser le processus du bureau du ministère public à la cour de district. Les informations sur la manière dont les juridictions traitent les dossiers sont extraites de la base de données administratives conservées dans *COMPAS* et utilisées entre autres choses afin de formuler les modèles Lamicie de rémunération. L'extraction des informations concernant la politique pénale depuis la base *COMPAS* est devenue entièrement automatisée depuis l'introduction du module *RAPSODY* dans le droit pénal en 1994. *RAPSODY* est un système de gestion de l'information des cours de district qui se fonde sur *COMPAS* (le collège des procureurs généraux utilise un système similaire nommé *OMDATA*). Le modèle Lamicie quantifie, en se fondant sur l'analyse statistique des dossiers opérée par la base *RAPSODY*, le coût associé aux dossiers traités par la juridiction concernant des types de comportements criminels prédéterminés. D'autres initiatives de quantification et de mesure de la qualité des jugements sont en cours par le biais du programme *PVRO*.

Toutefois, le problème de *COMPAS* est qu'il est décentralisé et fait l'objet d'adaptations locales contenant des informations à propos des cas traités par son propre bureau. Les bureaux locaux ont aussi développé des adaptations locales de *COMPAS*, chaque procureur ayant sa propre base de données. Ce système rend difficile la gestion des informations dans les juridictions par *RAPSODY* et le travail des procureurs généraux via la base *OMDATA*. De plus, il semble que l'échange d'informations, s'il est possible en théorie par le biais de *COMPAS*, est difficile en pratique en raison du manque de volonté des utilisateurs, de leur mauvaise communication et du fait que les données ne sont pas toujours entrées en temps utile. Enfin, il n'est plus aujourd'hui adapté techniquement et il semble difficile à adapter aux nouveaux protocoles d'échange de données. Il a donc été envisagé dès 1999 de remplacer *COMPAS* par un nouveau système – *VPS* – mais qui a rencontré de telles difficultés qu'il n'est jamais entré en vigueur. Il a été remis au goût du jour par le ministère de la Justice en 2007, celui-ci souhaitant l'appliquer de manière restreinte, uniquement au ministère public. L'objectif serait d'appliquer ce programme à l'ensemble de la chaîne pénale : de la police à la juridiction et même peut être au service de détention. Il existe également un projet d'accès aux données pour les avocats par le biais de ce système, mais, dans ces deux derniers cas, aucune information n'a pu être obtenue quant à l'état d'avancée de ces innovations.

CEBRA est un système informatique utilisé dans les procédures pénales afin de fournir des données à la demande. Un serveur particulier est utilisé afin de répondre aux demandes qui peuvent être envoyées par courriel par le biais du système *CEBRA*.

Il existe au niveau des cours d'appel un système portant le nom de *NIAS* (connecté à *COMPAS*) qui est un registre électronique des appels en matière criminelle. Il a pris la suite de *HBS* qui était un système de gestion des dossiers automatisé qui fonctionnait au niveau des cours d'appel. Il permet d'enregistrer les informations sur les suspects, les avis de peines, les avis et les assignations par les huissiers et de garder la trace des dates butoirs. Il produit également les actes d'accusation.

Ce système devrait dans le futur devenir un système de dossier électronique afin de se voir étendre les avantages de *GPS* qui est un système de gestion du flux des dossiers qui doit être utilisé par tous les acteurs de la chaîne pénale. Son but n'est pas seulement d'enregistrer les dossiers, mais aussi de remplacer les dossiers papiers. *NIAS* deviendra alors un système de gestion du flux des dossiers. L'objectif est de permettre d'avoir un dossier extrait électroniquement plutôt que sur papier en appel (même si cela demeurera possible). Ce projet a démarré en 2001 mais se heurte encore à des difficultés de mise en place. Lorsqu'il sera entièrement en place, il devrait permettre non seulement la communication entre le ministère public et la cour de district, mais aussi avec la police. Il y aura des applications spéciales concernant le juge de l'instruction et l'avocat du défendeur. L'accès aux données et la possibilité de les modifier seront différents selon les personnes.

- **Les instruments sur la gestion, le financement, la conception et l'évaluation :**

Comme cela a été souligné, la colonne vertébrale des systèmes existant réside dans *COMPAS*, mais aussi dans des systèmes utilisés par les juges pour des tâches spécifiques. Par exemple, le système *ARC* est utilisé par les juges chargés des investigations. Les jugements sont de leur côté élaborés avec l'aide de données contenues dans *COMPAS* pour lesquelles une entrée séparée (*SAS*) est utilisée par les juges.

Il existe également un service spécial dont le nom est *JUSTEX* dont le but est de coordonner la délivrance automatique de la jurisprudence. De plus, le site internet Rechtspraak.nl publie depuis 1999 des dossiers selon des lignes spécifiques non pas à l'usage des juridictions mais du public. Il existe également depuis 2002 un site appelé Wetten.nl ouvert au public et qui inclut l'ensemble de la législation néerlandaise et les guides d'aide à la décision (*guidelines*) du ministère de la Justice.

Il existe aussi *ICTRO* (*ICT* pour le système judiciaire) qui est en charge du maintien de l'infrastructure technologique du système judiciaire et du ministère public. Il assure la maintenance et l'assistance concernant le matériel. En outre, il maintient et développe les applications du logiciel et développe les infrastructures et les services pour les usagers. *ICTRO* apporte son assistance pour l'introduction de nouvelles applications mais ne les développe pas. Il est toutefois à noter que les systèmes mis en place sont rarement totalement nouveaux et relèvent davantage de l'utilisation de systèmes déjà développés par d'autres. Ce service a été établi comme un service du ministère de la Justice, mais il a été transféré au Conseil pour la Justice et au ministère public. Ses missions lui sont données par contrats internes, ce qui signifie que le Conseil pour la Justice et le ministère public ont le pouvoir de superviser les services de technologies de l'information et le développement d'applications spécifiques dans ce domaine. *ICTRO* produit chaque année un rapport annuel dans lequel il

fait le bilan financier de son activité par mission et en séparant le cas du ministère public et des juridictions.

Enfin, le système judiciaire a sa propre agence de développement d'applications internet ou fondée sur ce système. Elle a pour nom *BISTRO* et dépend du Conseil pour la Justice. Elle est basée à Utrecht. D'autres avancées dans ce domaine ont aussi lieu grâce à des sous-traitances. C'est pourquoi le Conseil pour la Justice a mis en place un programme de gestion de leur organisation.

Pour finir, il existe un programme connu sous le nom de « *Proeflokaal ICT* » qui a été établi par le *PVRO* afin d'avoir un aperçu, sur une base structurelle, à propos des possibilités en matière de nouvelles technologies de la communication pour le soutien du système judiciaire.

Il est toutefois à noter que, selon Arno R. Lodder et Anja Oskamp⁵⁶⁴, il y a encore une divergence entre la possible utilisation des systèmes mis en place et leur réelle utilisation.

Comme on l'a vu ici, aux Pays-Bas, les technologies de l'information sont une source de connaissance très importante dans le domaine pénal, mais cela se vérifie aussi dans les domaines civil et administratif.

Les technologies de l'information : source de connaissance

Il existe actuellement aux Pays-Bas différents modes d'information concernant les juridictions, à la fois pour les justiciables et pour les professionnels de la justice.

1) Le site internet www.rechtspraak.nl qui fournit des indications sur les procédures et sur les différentes juridictions et leur organisation. Le site contient également une base de donnée de jurisprudence.

2) Les juristes déclarés ont à leur disposition le *roljournaal* qui leur permet d'avoir accès au registre des juridictions ou au rôle (*gerechtsrol*) et de voir quelles sont les procédures pendantes devant le juge.

3) Le système judiciaire utilise également son propre site d'information interne : *Porta Iuris*. Il contient 42 bases de données différentes. Les utilisateurs ont accès à toutes les dispositions légales des Pays-Bas et de l'Union européenne. Par ailleurs, *Porta Iuris* fournit un accès aux banques de données contenant de la jurisprudence d'éditeurs juridiques.

4) Enfin, les juridictions ont l'opportunité de créer leur propre banque de données à l'intérieur du système *Porta Iuris* ou la jurisprudence de cette juridiction peut être trouvée. Ces bases de données ne sont pas accessibles aux autres juridictions et institutions.

5) Enfin, une base de données plus générales : *Intro* a été créée. Elle fournit aux membres du système judiciaire des informations quotidiennes en provenance de la presse comme du système judiciaire lui-même. Elle contient également un annuaire, des programmes destinés à aider à gérer les renvois et à calculer les coûts et les intérêts.

On notera pour finir qu'il est prévu que les juridictions et le Conseil pour la Justice publie électroniquement leur rapport sur le site du *Rechtspraak*.

b. Le cas de la visioconférence⁵⁶⁵

256. Il y a actuellement une utilisation très restreinte de la visioconférence aux Pays-Bas, principalement dans des procès impliquant les Antilles hollandaises. La cour pilote pour cela est celle de Aarnem.

⁵⁶⁴ R. Arno, A. Lodder, A. Oskamp, « The Netherlands : Theoretical Perspective », A. Lodder, A. Oskamp, A. Schmidt (eds), *ITER IT Support of the Judiciary in Europe*, La Haye, Sdv Vitgovers, 2001, p. 105.

⁵⁶⁵ Pour connaître les fondements légaux de la vidéoconférence, il conviendra de consulter le site justitie.nl. Il faut ensuite cliquer sur *onderwerpen*, puis *videoconferentie*, et l'ensemble des lois pertinentes s'affiche alors.

Selon Ronald van den Hoogen, l'une des raisons pour lesquelles la visioconférence se développe lentement est que les prisons et le système judiciaire ont répondu à un appel d'offre pour l'ensemble de l'équipement de visioconférence. Mais au bout de deux ans, une fois conclu le contrat, ils se sont rendus compte qu'ils voulaient le modifier car il y avait quelque chose qu'ils n'avaient pas observée deux ans auparavant. Le ministre des télécommunications a indiqué qu'il fallait que les ajustements soient payés. Si le système judiciaire a accepté, cela n'est pas le cas des associations de prisons, ce qui a entraîné un retard de six mois dans ce projet.

Malgré ces difficultés, André Klip pense que l'utilisation de la visioconférence ira en croissant dans les années à venir, ce qui nous a été confirmé au ministère de la Justice où Ronald van den Hoogen nous a expliqué que l'un des projets qu'il suit est celui de l'équipement de l'ensemble des cours de district en matériel de vidéoconférence d'ici à 2012 et de même pour l'ensemble des prisons. Aucun problème réel ne semble être rencontré et, selon Ronald van den Hoogen, aucun problème technique n'est insolvable. Il a surtout fallu régler le problème culturel et de génération, ainsi que la volonté de coopération et de travail en équipe. Pour la sécurisation, la loi prescrit le passage par le système internet du ministère de la Justice ou l'utilisation de pare-feux plus traditionnels. Autrement, lorsqu'un témoin veut demeurer anonyme, il est utilisé une salle d'audience avec une vitre sans tain et la voix du témoin est déformée.

Un suivi de l'utilisation de la visioconférence, qui sera utilisée dans un premier temps pour les cas simples, sera probablement réalisé dans les deux ans qui suivront la mise en place généralisée de ce système, sans que cela soit cependant une obligation. En attendant, la seule étude qui existe actuellement a été produite par le *WODC*⁵⁶⁶. Les avantages annoncés sont : une plus grande efficacité, une diminution des coûts et l'absence de transport de prisonniers ce qui est mieux pour leur confort ainsi qu'en termes d'organisation et de gestion du risque. Il y aura également un gain de temps pour les juges dans les cas où ils devraient se déplacer pour auditionner une personne. Il est en effet actuellement possible dans le système néerlandais qu'un juge se déplace pour auditionner un témoin : non seulement le juge au moment de la mise en état, mais également pour l'audience. Dans tous les cas il invite les parties à venir assister à cet interrogatoire.

Le projet « *Telehoren en Telepleiten* » (*THTP*)⁵⁶⁷

THTP est un projet qui utilise la visioconférence afin d'établir une connexion audiovisuelle entre les centres de détention et les salles d'audience, afin de maintenir le défendeur en détention pendant les procès. Ce thème a été choisi par les chercheurs qui ont réalisé l'étude ici présentée en raison du manque de données et de recherches empiriques sur les processus de mise en œuvre dans le secteur de la justice de la visioconférence.

Le *THTP* a été introduit en 2007 (projet pilote entre la cour de Maastricht et le centre de détention de Dordrecht) avec l'intention de créer des procédures plus efficaces dans les dossiers liant criminalité et immigration en utilisant la technique de la visioconférence. L'objectif premier était d'économiser le coût du transport des détenus et des témoins-experts et d'obtenir des économies grâce aux gains d'efficacité au terme des audiences de programmation. Le *THTP* incluait aussi des objectifs environnementaux, de réduction du trafic, d'augmentation de la sécurité et d'amélioration du traitement des détenus.

⁵⁶⁶ Elle est consultable à l'adresse internet suivante : <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/ex-ante-analyse-van-videoconferentie-in-strafrecht-en-in-vreemdelingbewaringszaken.aspx>

⁵⁶⁷ Note tirée de F. Henning, G. Y. Ng, « The Challenge of Collaboration – ICT implementation networks in courts in the Netherlands », communication présentée à la Conférence annuelle du groupe européen d'administration publique, groupe d'étude permanent X (Droit et Administration publique), septembre 2009.

Il est apparu que la mise en place du *THTP* impliquait des changements quant à trois aspects de la chaîne judiciaire : le planning des audiences (changement dans la préparation de l'audience car tout le monde n'est plus réuni dans la salle d'audience (l'avocat peut, entre autres, se trouver soit dans la salle d'audience, soit au centre de détention, ce qui implique des mesures particulières d'accès), le transport à l'intérieur de la prison et l'audience en question. On constate aussi que, durant l'audience, le juge, l'avocat, le traducteur et le défendeur doivent remplir leur fonction par l'intermédiaire de la caméra au lieu de la présence physique ce qui implique, par exemple, pour les échanges de documents durant l'audience, l'utilisation d'un « appareil de visualisation ».

Les problèmes sont aussi techniques et impliquent la compatibilité entre les cadres techniques existants du point de vue informatique, ce qui nécessite une collaboration entre les départements techniques *ICTRO* pour la justice et *SSC-I* pour l'institution responsable des détentions.

La mise en place de la visioconférence dans le fonctionnement de la justice a également posé des problèmes au regard du cadre légal dans lequel elle s'opère. La visioconférence avait déjà été utilisée dans le système néerlandais avant l'expérience du *THTP*. Cependant, un juge avait déclaré dans un cas l'illégalité de l'utilisation de ce procédé en ce qu'il s'agissait d'une alternative insuffisante par rapport aux audiences traditionnelles. Il était donc très important que, pour cette nouvelle expérience, le cadre légal soit mieux défini. C'est pourquoi deux lois furent votées avant sa mise en place : la loi sur la vidéoconférence de 2006 et la loi sur la vidéoconférence et le droit pénal en 2007. Le problème est que ces lois n'apportent que des informations très restreintes sur les détails de la mise en œuvre de la vidéoconférence. Il s'est avéré que c'est à la pratique que les règles se sont mises en place. Ces règles sont en fait plutôt des protocoles qui n'ont pas la force contraignante de la loi mais qui ont une autorité quasi-contraignante, mais uniquement pour les autorités qui ont accepté de participer au projet, en ce qu'elles sont immédiatement pertinentes pour la garantie des opérations. La loi et les protocoles se complètent donc. Il faut que la loi soit assez souple et ne donne qu'un cadre général pour que ces protocoles issus de la pratique puissent se mettre en place.

L'expérience menée à Maastricht a ainsi été à l'origine d'un groupe de travail chargé de traduire l'expérience menée en protocoles et lignes de conduite pour de futures visioconférences dans d'autres juridictions et plus précisément entre ces dernières et les centres de détention. L'autre avantage de ce mode de fonctionnement est que les juridictions sont acteurs dans le développement des nouvelles technologies et des règles concrètes d'application. Ce mode de fonctionnement permet, en outre, une plus grande transparence entre les différents acteurs. Le ministère de la Justice, quant à lui, peut superviser les projets afin de donner ensuite un avis fondé sur la pratique au législateur.

Au regard de cette expérience et, plus largement, des problématiques françaises, la question s'est posée de savoir si la mise en place de la visioconférence posait un problème au regard du principe de publicité (place du public lorsque l'on utilise cette technique) et du principe d'immédiateté (l'avocat et/ou le juge ne sont pas physiquement présents), l'objectif étant d'examiner les solutions proposées à ces problèmes.

Il est ressorti de plusieurs des entretiens conduits avec André Klip et Ronald van den Hoogen, que la mise en place de la visioconférence dans le système judiciaire néerlandais ne pose aucun problème au regard de la plupart de ces principes, à l'exception de celui d'immédiateté. C'est la raison pour laquelle, si un témoin est capital, ce dispositif est écarté. Pour le reste, Ronald van den Hoogen a, par exemple, expliqué que l'utilisation de la visioconférence pourrait rendre plus difficile l'accès du public à une audience si les juges et les avocats conduisaient la procédure par l'intermédiaire de leurs écrans d'ordinateur ou par le biais de caméras invisibles pour le public, mais il n'en est rien à partir du moment où les images sont projetées sur un large écran. L'audience serait pour lui alors même plus accessible et compréhensible qu'elle ne l'est actuellement.

Concernant le respect des principes du procès équitable, André Klip estime qu'il n'y a aucun problème à partir du moment où l'on peut voir la personne et la salle dans laquelle elle se trouve et ainsi s'assurer que cette personne ne subit pas de pressions. Cela est d'ailleurs prévu dans la loi.

Pour ce qui est du principe d'immédiateté, un juge avait décidé en 1995 que le respect du principe d'immédiateté empêchait l'utilisation de la visioconférence. La loi a donc été changée afin de parer à cette difficulté.

L'utilisation du dossier électronique dans le domaine pénal

Le dossier dématérialisé existe depuis 2002 aux Pays Bas. Depuis novembre 2002, la cour de district d'Amsterdam a commencé à utiliser le dossier numérisé dans les tribunaux de police. Les documents reçus sont immédiatement scannés, ce qui permet à tout un chacun d'avoir accès à un dossier identique. Documents et lettre peuvent être placés dans le dossier de manière plus rapide. Durant les entretiens, l'ensemble es participants peuvent lire ensemble. Les éléments publics peuvent être mon, très sur un écran. Le système permet également d'inclure des dossiers son et vidéo. Cela ne veut pas dire pour autant que le dossier papier a disparu. Il reste la source et est à disposition des professionnels. Mais le dossier numérique offre certains avantages : une meilleure organisation et une amélioration des recherches. Il peut également être consulté par plusieurs personnes en même temps ce qui permet de ne pas attendre. Cela conduit ainsi à une meilleure communication dans la procédure pénale. Le dossier permet également au personnel de la juridiction et au ministère public de se préparer en ce que le dossier est présenté comme une aide à leur travail. Cependant, il semble qu'en 2010, ce qui est décrit ici n'était pas encore utilisé dans beaucoup de juridictions et restait même très marginal.

3. L'informatisation du procès civil

a. L'impact de l'informatisation sur le procès en général

257. A l'heure actuelle, l'informatisation ne s'étend pas aux Pays-Bas à l'ensemble des actes du procès. La digitalisation des dossiers en matière civile comme pénale et administrative est l'un des projets sur lesquels travaille actuellement le ministère de la Justice, mais il y a des difficultés liées, par exemple, au fait que la signature dans les dossiers doit actuellement être manuscrite. Il faut donc changer les textes. Certains ont été changés, mais on attend les décrets d'application pour juillet 2010. La mise en pratique se fera au niveau du Conseil pour la Justice et des praticiens.

Comme en matière pénale, il apparaît donc que ce sont les instruments technologiques de soutien à l'attention du système judiciaire qui sont davantage développés, même si leur nombre apparaît restreint dans le domaine de la justice civile. Ils se limitent en effet aux instruments d'aide aux juges pour l'évaluation des dommages civils. Il existe dans ce sens le programme *DOLOR* qui est un programme commercial datant de la fin des années 1980 publié par le *ANWB*, l'Association des usagers de la route néerlandaise. Ce programme fournit des détails sur le montant des dommages et intérêts accordé par les juridictions et publié par la revue *Droit du trafic routier*. Il peut être utilisé par les juges afin de déterminer les dommages et intérêts dans un dossier, notamment en ce qui concerne les préjudices. Il existe également le programme *ALIMENT* qui calcule le montant des pensions allouées dans les affaires de divorce.

Noter une actualisation : Il a existé entre 2003 et 2006 un projet pilote appelé *Geldvordering-Online*, projet entièrement automatisé et fondé sur le système anglais *Money Claim Online*. Il avait été mis en place par le conseil pour la Justice. Son arrêt a été décidé sans raison évidente. Il semble que l'injonction de payer européenne qui peut être entièrement automatisée soit l'une des explications, mais il y aurait également une explication financière.

Etant donné le peu de développement de l'outil informatique dans le secteur civil, il n'a actuellement aucun impact sur l'équilibre des pouvoirs des parties et du juge dans le procès. Quant à un possible impact des nouvelles technologies sur le développement de la contractualisation de l'instance (protocoles et calendriers de procédure, etc.), les effets sont, quant à eux, très limités puisque seule la consultation de l'agenda de l'affaire par les avocats est possible.

Par ailleurs, comme en matière pénale, la question s'est posée lors de nos différents entretiens de l'impact des nouvelles technologies sur le respect des principes applicables au procès civil : principe d'oralité, particulièrement lors de l'audience et les garanties du procès équitable. S'est également posée la question d'un possible allègement des formes dans la procédure à la suite de l'informatisation.

Sur ce dernier point, Ronald van den Hoogen pense que lorsque la digitalisation sera effective, elle aura cet effet, mais il s'agit là encore de prospective. Pour ce qui est du respect du principe d'oralité, rien ne nous a été indiqué. En revanche, concernant les garanties du procès équitable, quelques points ont pu être précisés. D'abord à propos de l'accès au juge. Il apparaît qu'à l'heure actuelle la saisine d'une juridiction ne peut s'opérer par le biais des nouvelles technologies. Toutefois, lorsque cela sera possible, il est doré et déjà établi que, pour éviter une « fracture numérique », l'utilisation du papier sera toujours possible pour les justiciables n'ayant pas accès à l'internet. Ronald van den Hoogen estime cependant qu'il faudra se poser cette question dans cinq à sept ans. Enfin, la question s'est posée de l'aide que peuvent apporter les nouvelles technologies dans le domaine des actions de groupe. Il est ressorti des entretiens un lien non évident entre les deux. Remme Verkerk précise en effet que la seule chose que facilitent les nouvelles technologies est l'enregistrement des parties à une action en ligne, mais cette procédure est encore très peu développée et il y a eu peu de cas concrets.

En définitive, il semble que l'utilisation des nouvelles technologies dans le procès civil soit actuellement à l'état de chantier. De nombreux projets, à la fois nationaux et locaux, sont à l'étude et il est difficile d'en dresser le bilan dans le domaine de l'accès au juge. L'une des seules évidences semble en tout état de cause résider dans le fait que si la question de la carte judiciaire et de sa modification est aujourd'hui évoquée aux Pays-Bas, c'est en lien avec la carte judiciaire du ministère public qui a évolué, mais pas avec l'informatisation du système. Le but est de superposer la carte judiciaire des juridictions et celle du ministère public. Officieusement, Ronald van den Hoogen pense toutefois que le lien entre nouvelles technologies et carte judiciaire devrait être pensé car l'utilisation poussée à l'extrême des nouvelles technologies devrait permettre une certaine centralisation des procédures.

En ce qui concerne à présent le principe du contradictoire, il apparaît que le lien entre nouvelles technologies et amélioration du respect du contradictoire n'a pas de sens pour nos interlocuteurs.

Pour ce qui est du principe de publicité, aucune information n'a pu nous être donnée sur une quelconque possibilité de filmer les audiences dans le domaine civil. En revanche, il nous a été indiqué qu'il existe aujourd'hui un projet afin de délivrer les jugements par l'internet. A l'heure actuelle, cela n'en est qu'à la planification et au début du changement de la loi dans ce sens. Ce système ne sera concrètement mis en place que dans plusieurs années.

La dernière question dans le domaine de la compatibilité entre les grands principes et l'informatisation du procès civil portait sur l'indépendance des juges et, notamment, sur le point de savoir si les nouvelles technologies seraient un moyen de contrôler l'activité des juges (productivité, efficacité, etc.). Il est ressorti de nos entretiens que les juges sont très sensibles au sujet de leur indépendance mais le ministère étant conscient de cela trouve des parades. Par exemple, pour la mise en place de la visioconférence, le ministère a édité un manuel afin d'apprendre aux juges à utiliser ce nouvel outil. Le manuel devait porter le logo du ministère, mais comme cela a été considéré comme une intrusion par les juges concernant leur indépendance, le logo a été retiré. La mise en œuvre est faite concrètement de toutes les façons par le Conseil pour la Justice qui fait le pont entre les juges et le ministère pour garantir l'indépendance des juges. En revanche, l'intervention de sociétés d'informatique dans l'administration de la justice n'est pas considérée comme un risque de nuire à l'indépendance de la justice.

L'utilisation des nouvelles technologies et l'amélioration de la communication au sein de la justice civile

Le Code de procédure civile néerlandais ne contient aucune disposition concernant l'emploi des nouvelles technologies. Il n'existe qu'une exception prévue à l'article 33 concernant le moment de la réception des requêtes adressées à une juridiction par fax. Cet article a été introduit au 1^{er} janvier 2002. Il s'applique aux transmissions par fax, mais n'exclut pas formellement les autres formes de transmission électronique comme le mél, sans qu'il soit pour autant très clair dans un premier temps de savoir si ce dernier type de transmission entre dans son champ d'application selon certains juristes néerlandais⁵⁶⁸. La question a été réglée en 2008 avec la réécriture de l'article 33 selon lequel une requête ou tout autre document peut être transmis électroniquement si ce moyen de communication est permis par la juridiction concernée, ce qui dépend d'un décret séparé. La juridiction peut aussi adresser aux parties tous documents pas la voie électronique à conditions qu'elles aient donné de manière claire leur autorisation pour l'utilisation de cette méthode. Il existe ici une exception lorsque le document doit être adressé à un professionnel de la justice. Celui-ci devant être enregistré à la chambre des juristes (*Chamber of Lawyers*) on présume qu'il est joignable à l'adresse qu'il a indiquée.

Selon le document explicatif accompagnant la rédaction du nouvel article, ces dispositions s'appliquent aussi bien aux notifications simples qu'aux documents plus complexes. Cependant l'envoi électronique d'un ordre de convocation est impossible. Le document original doit être adressé au défendeur par un huissier. De même, la juridiction ne peut adresser par la voie électronique un jugement en la forme exécutoire à une partie. On notera cependant que l'introduction de ces mesures se fait pas à pas et qu'actuellement aucun professionnel n'a cité leur utilisation concrète devant nous.

Les télécopies peuvent être adressés à la juridiction par les parties en dehors des horaires d'ouverture. Dans un premier temps, la Cour suprême néerlandaise⁵⁶⁹ a décidé à ce sujet qu'une requête envoyée par fax à la juridiction est considérée comme arrivée dans les délais s'il a été reçu avant 12 p.m le dernier jour. Cette règle est fondée sur le fait que les parties à une procédure judiciaire doivent effectivement pouvoir utiliser l'entière période qui leur est donnée afin d'accomplir un acte. La Cour suprême a ensuite décidé que même si le fax n'enregistre pas l'heure de réception du document, elle peut être prouvée par différentes manières dont un rapport de confirmation envoyée par l'émetteur⁵⁷⁰. Depuis la réforme de l'article 33 en date de 2008, on considère que le document est arrivé à partir du moment où il est entré dans le système de la juridiction. Le document est dans les délais s'il est arrivé avant 12 p.m le dernier jour du délai comme cela était prévu pour les fax.

On notera qu'il n'existe pas à l'heure actuelle aux Pays-Bas de procédé juridique au regard duquel les avocats et les autres personnes impliquées dans une procédure pourraient adresser des documents à la juridiction ou à un procureur par voie électronique. Les textes devant offrir cette possibilité dans le futur sont planifiés

⁵⁶⁸ A. W Longbloed (ed.), *The XIIIth World Congress of Procedural Law : The Belgian and Dutch Reports*, Intersentia, Antwerp/Oxford/Portland 2008.

⁵⁶⁹ Hoge Raad 16 février 1996, *Nederlandse Jurisprudentie* (Dutch case law) 1997, n° 55.

⁵⁷⁰ Hoge Raad 20 mars 1998, *Nederlandse Jurisprudentie* (Dutch case law) 1998, n° 548.

uniquement pour un petit nombre de procédures. Des expérimentations sont conduites dans ce sens afin de tester l'utilisation de ces solutions technologiques. En revanche, il existe déjà une règle précisant que les juridictions comme les procureurs ne peuvent transmettre de documents à une quelconque personne impliquée dans une procédure judiciaire par la voie électronique. Aucun amendement juridique n'est d'ailleurs prévu pour que cela change. Pour certaines procédures cependant, les jugements sont envoyés automatiquement et par la voie électronique à différents organismes en dehors du système judiciaire. Des standards électroniques sont alors appliqués à cette communication des jugements. (Doc. 9083/07 Add 14 JURINFO 13, <http://register?consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09083-ad.en07.pdf>).

En ce qui concerne les transmissions de la juridiction aux parties, la transmission est effective lorsque le document électronique a atteint un système informatique que la juridiction ne contrôle pas. Cette disposition est identique à celle qui s'applique aux transmissions traditionnelles de documents.

Par ailleurs, la question s'est posée devant les juridictions néerlandaises de savoir si la signature apposée sur un document adressé par fax remplissait les exigences légales. Selon la jurisprudence de la Cour suprême⁵⁷¹, une requête signée de manière régulière contenant une signature clairement visible et transmis à la juridiction au moyen d'un fax est considéré comme valable. Il existe une exception lorsque la requête ne contient la signature régulière d'un avocat. Dans ce cas, la partie a la possibilité de remédier à ce problème de forme en soumettant à la juridiction la version originale de la requête signée dans les formes dans un délai bref.

La question s'est également posée des conséquences en cas de transmission défectueuse. Lorsque la juridiction n'est pas responsable du défaut, le risque est supporté par l'émetteur qui a choisi ce mode de transmission. Celui-ci doit également prendre en considération le fait que la machine dysfonctionne en raison, par exemple, d'un manque de papier et que la transmission soit alors impossible.

b. Le cas de la visioconférence

258. Il ressort des entretiens menés que la visioconférence n'est pas développée dans le domaine civil et que son utilisation se limite au procès pénal.

4. L'informatisation du procès administratif

a. L'impact de l'informatisation et de la dématérialisation sur le procès administratif

259. Depuis le 1^{er} juillet 2004, l'acte général de droit administratif a été amendé par l'acte sur les communications administratives électroniques (*Wet elektronisch bestuurlijk verkeer*), Stb. 2004, 214⁵⁷². Il autorise désormais les communications électroniques entre les citoyens et les administrations sous certaines conditions.

Un projet de loi en matière de communication électronique dans les litiges administratifs est en préparation (V. *infra*). Selon R. van den Hoogen, il ne saurait être question d'imposer aux citoyens le recours obligatoire à l'échange électronique en raison du principe de l'égalité de ressources⁵⁷³. En revanche, la possibilité de le rendre obligatoire aux professionnels comme aux administrations est réellement envisagée⁵⁷⁴.

⁵⁷¹ Hoge Raad 27 novembre 1992, *Nederlandse Jurisprudentie* (Dutch case law) 1993, n° 569.

⁵⁷² V. Art. 2 :13 à 2 :17 de l'Acte général, V. spéc. Article 2:13

1. Communications between citizens and administrative authorities may be transmitted electronically, provided that the provisions of this division are duly observed.

2. Paragraph 1 does not apply if:

a. declared non-applicable by or pursuant to law, or

b. a procedural rule precludes electronic transmission.

⁵⁷³ van den Hoogen R., "Will E-Justice still be Justice? Principles of a fair electronic trial", *International Journal for Court Administration*, January 2008, p. 67.

⁵⁷⁴ *Idem*.

Outre l'informatisation des tribunaux, le recours aux nouvelles technologies a surtout concerné des projets visant à construire une base de données pour les juges. Elle est disponible depuis 2001 par intranet et le gouvernement veut l'étendre aux avocats et au public⁵⁷⁵.

L'informatisation peut être un instrument d'administration de la justice important. *BERBER* est ainsi le nom du programme générant des informations pour évaluer la productivité et la qualité des juges dans les litiges administratifs⁵⁷⁶. Pour la mise en place de la dématérialisation des procédures, il faut se tourner vers le service *ICTRO* qui est né en même temps que le Conseil pour la Justice mais qui est indépendant de lui⁵⁷⁷. Il y a aussi un service dédié aux nouvelles technologies au sein du Conseil pour la justice : le *Department for Internet applications (BISTRO)*. Selon certains de nos interlocuteurs, ces deux services (*ICTRO* et *BISTRO*) ont mal travaillé ensemble. Néanmoins, grâce aux outils informatiques et technologiques mis en place, les juridictions mettent en ligne leurs règlements intérieurs, les *guidelines* de leurs procédures, parfois de la jurisprudence⁵⁷⁸.

Pour la mise en place de la justice électronique, quelques juridictions sont pilotes (Breda, Dordrecht) mais la cour de district de Rotterdam l'est particulièrement. C'est ce qu'il ressort de la présentation de l'expérimentation effectuée par la section administrative de la cour de Rotterdam et qui va être généralisée à toutes les juridictions administratives à compter du mois de juillet 2010, ainsi que de l'entretien mené avec le manager de la juridiction et le manager Information. Néanmoins, chaque juridiction a la liberté de débiter un projet d'expérimentation. L'accompagnement du projet par le Conseil pour la Justice dépend du projet et des résultats que la juridiction peut présenter. De ce point de vue, il peut y avoir une compétition entre les juridictions. Dans l'avenir, il est prévu que la cour de district de Dordrecht (qui est une petite juridiction) devienne une cour pilote avant que les projets ne soient généralisés.

De nombreux projets ont été expérimentés par ces juridictions et dans les différentes sections mais le Conseil pour la Justice, extrêmement prudent, ne les avait jamais validés auparavant. Le problème se situe au niveau de l'authentification des parties et de la sécurisation des données. Dans le projet de la section administrative de la cour de Rotterdam, le système repose sur la confiance envers les parties, à savoir qu'elles ne transmettront pas leur identifiant et leur mot de passe. La résistance envers ce système provient des autorités publiques qui ne souhaitent pas que n'importe qui puissent avoir accès à des documents publics.

Comme dans le projet expérimenté par la justice administrative française (TéléRecours, et prochainement *ARAMIS*), un login et un mot de passe sont attribués aux avocats et à l'agent de l'autorité publique chargé du dossier et ceux-ci s'engagent à ne pas le divulguer. En cas de divulgation, un système de responsabilité est néanmoins prévu. De même, il est prévu que si l'un des avocats quitte le cabinet, il doit le faire savoir afin de ne plus avoir accès au dossier. Un élément intéressant du projet néerlandais est qu'à au moins un moment dans la procédure, le support électronique offre plus de garanties que le support

⁵⁷⁵ Extrait sur les Pays-Bas, Lodder A. R., Oskamp A., Van Den Hoogen R., *It support of the Judiciary. Australia, Singapore, Venezuela, Norway, the Netherlands, and Italy*, (Dir. A. Oskamp, A. Lodder, M. Apistola), ITER, 2004, p. 100.

⁵⁷⁶ *Idem*.

⁵⁷⁷ *Idem*, p. 103.

⁵⁷⁸ *Idem*, p. 108.

papier. En effet, les parties peuvent déposer des documents que les juges liront. Ils ont la possibilité de désigner les documents comme documents secrets et un « warning » vient leur rappeler qu'ils ont le droit d'opter pour une lecture réservée au seul juge rapporteur du dossier.

Cependant, il faut préciser que l'expérimentation s'est déroulée sur peu d'affaires, une trentaine, une équipe de juges motivés au sein de la section administrative de la juridiction et des avocats très bien équipés. Les justiciables eux-mêmes en sont exclus. Les avocats peuvent ainsi déposer des pièces, recevoir un *e-mail* et obtenir une notification quand une pièce est placée dans le dossier digital. Il ne semble pas y avoir de problème technique et le dossier est vu seulement par les juges et les fonctionnaires du greffe responsables du dossier.

On entre dans le Portail Internet par un nom d'utilisateur et un mot de passe attribué par la juridiction. Plusieurs pages se succèdent et permettent d'enregistrer toutes les informations nécessaires pour que le dossier soit complet (il y a une distinction entre les pièces de la procédure qui se situent dans la *A map*, les pièces de la décision de la *B map* et les pièces confidentielles dans la *C map*). Du côté des avocats, cela implique un travail de numérisation, et donc un coût en vue de leur adaptation. Ce système a aussi révélé l'importance de faire des notes bien résumées et bien écrites.

Le contenu du contrat entre la juridiction et le cabinet d'avocat oblige l'avocat qui quitte le cabinet à ne pas communiquer ses identifiants. Selon les juges rencontrés, cela n'est pas vraiment différent du dossier papier auquel s'oppose déjà le secret professionnel de l'avocat. Pour ces juges, le contrôle impliqué par le dossier digital n'est pas vraiment un problème. Il faut établir une responsabilité concertée, négociée et avoir confiance envers les avocats. Selon les juges, il y a même une plus grande sécurité qu'avec le support papier à l'égard des pièces confidentielles. Elles sont placées dans la *Map C*, uniquement vu par le juge rapporteur. Cette expérimentation n'était pas contrôlée par le Conseil pour la Justice, qui demandait simplement des comptes-rendus sur l'avancée du projet. Les dossiers digitaux sont pour l'instant uniquement partagés avec le *CBB*, pas le *CRVB*, ni le Conseil d'Etat.

Il faut préciser que la loi n'étant pas prête, l'expérimentation s'est donc faite par des règles de procédure interne dont l'extension est nécessairement limitée. Actuellement la loi prévoit un accusé de réception par écrit (article 6.14 du Code général), pour la généralisation il faut donc une adaptation de celle-ci à la réception électronique. Les utilisateurs du projet ont accepté cette règle. Le Conseil a validé l'extension du projet qu'il accompagne financièrement. De même qu'*ICTRO*, qui est le fournisseur des services *IT*. Le Conseil pour la justice est tenu au courant sur cette question (*BISTRO* a établi le système informatique expérimenté par la cour de Rotterdam). En revanche, les contacts avec les services d'*ICTRO* sont très réguliers (tous les quinze jours environ). Le Ministère de la justice n'est pas non plus un interlocuteur privilégié de cette expérimentation.

Sur le plan ergonomique, les agents du tribunal travaillent sur deux écrans, l'un pour la décision, l'autre pour les pièces.

Il faut préciser également qu'il existe un Comité national des managers Informatique. Son interlocuteur principal est le comité des présidents de secteur. Il le conseille. De plus, il influe sur les membres des comités nationaux de présidents spécialisés dans les projets *IT* afin qu'ils négocient avec le Conseil pour la Justice et *ICTRO* des financements, des ressources humaines, de la communication autour des projets *IT*.

Dans les prochaines années, le site loket.rechtspraak.nl devrait offrir un service de communication avec les juridictions. Il y a une loi en préparation sur le dossier digital et la signature digitale.

Une extension aux justiciables ne semble pas non plus poser de problèmes techniques. En revanche, il n'est pas possible d'envisager un abandon du recours classique au papier.

Une loi applicable au dossier électronique dans les litiges administratifs, et donc devant le Conseil d'Etat également, était en préparation depuis quelques temps : *Aanvulling van de Algemene Wet bestuursrecht met regels over elektronisch verkeer met de bestuursrechter* (*Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter*). Le projet avait été en effet déposé en 2008 par le Ministère de la justice au Parlement⁵⁷⁹. L'intérêt de cette loi est d'autoriser l'envoi de documents par *e-mail*. Elle a été adoptée et promulguée au mois d'avril 2010. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2010. Pour l'instant, elle ne concerne que les cours de district (pas toutes néanmoins) et s'applique aux juridictions d'appel depuis le 1^{er} janvier 2011.

La cour de district de Dordrecht, en effet, est en train d'expérimenter un projet de moindre ampleur que celui de la cour de Rotterdam mais de nature différente : il s'agit d'une expérimentation avec la Commune de Dordrecht et les Services sociaux en matière de contentieux sur l'aide sociale, la fonction publique, les impôts locaux et les licences. Les appels ne sont pas traités numériquement⁵⁸⁰, contrairement au projet expérimenté par la cour de Rotterdam reliée au *CBB* (en tant que juridiction d'appel). Le secteur administratif du Conseil pour la justice coordonne les initiatives. C'est ainsi qu'est né le *Digitaal Procederen Bestuursrecht (DPB)*, le projet du contentieux administratif digital, qui englobe d'ailleurs les projets de Dordrecht et Rotterdam. A Dordrecht, le champ d'application du pilote concerne selon le règlement pris par le tribunal de 2008 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2009 : « les cas où un appel est interjeté ou une demande d'injonction provisoire a été rendue contre les décisions du maire et des échevins de la commune de Dordrecht, l'agent des impôts de la commune de Dordrecht et le Comité directeur des services sociaux » (article 2). C'est l'article 3 de ce règlement qui prévoit qu'un accord doit être signé entre les parties et le tribunal. Il faut un identifiant, un mot de passe et un certificat de *DigiNotar*. La dématérialisation totale des échanges ne concerne que les avocats pour l'instant et depuis le 15 octobre les citoyens mais seulement pour consulter les métadonnées et visualiser les fichiers, ils ne peuvent pour l'instant les télécharger ou les déposer. Les entreprises n'ont pas encore accès à ce service, mais l'extension progressive des services est programmée. Certains citoyens peuvent participer au projet pilote. Le tribunal leur demande de se munir d'un certificat *DigiD* et de leur numéro de sécurité sociale pour les identifier (*DigiD* est un accès fourni par *DigiNotar* pour l'ensemble des autorités administratives. Les échanges électroniques entre les citoyens et les administrations sont tous sécurisés par ce système). Une adresse *e-mail* consultée régulièrement est aussi nécessaire. Cette messagerie reçoit des notifications automatiques dès qu'un document est ajouté dans le dossier électronique. A la fin de 2010, il est prévu d'étendre ce projet à d'autres administrations ou organismes que la ville de Dordrecht.

b. L'utilisation de la visioconférence dans le procès administratif

⁵⁷⁹ Hilhorst, R.A., Van Engers, T.M., « E-dossiers at the Dutch Council of State », in Proceedings of the 12th International Conference on AI and Law (ICAAIL), ACM, ISBN 1-60558-597-0 (2009), p. 17.

⁵⁸⁰ V. <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Dordrecht/>

260. La visioconférence n'est pas développée dans le domaine administratif. Il faut rappeler que la procédure administrative contentieuse est largement écrite et que si une audience est prévue, elle est généralement très courte⁵⁸¹.

Section II. L'évaluation de l'informatisation

I. Les effets de l'informatisation sur l'administration de la justice

261. La première question qui se pose est celle de l'abandon, partiel ou total, du recours au support papier lorsqu'il y a digitalisation. Actuellement, une version papier est souvent conservée, mais cela ne devrait plus être le cas à terme, la loi permettant une entière dématérialisation.

Dans le cadre du projet piloté mené par les cours de Rotterdam et d'Amsterdam dans le domaine pénal, l'ensemble des documents dans chaque affaire est produit en version papier et numérique. Le dossier papier est et demeure définitif, mais la version électronique élimine la nécessité de copier sans cesse l'ensemble de ces documents pour les trois juges, le greffier du tribunal, le ministère public et l'avocat. Cela permet d'économiser de nombreuses ressources papiers. De plus, le dossier électronique est disponible pour l'ensemble des participants dans la salle d'audience. Les juges, le greffier, le procureur et l'avocat de la défense ont tous un moniteur sur leur bureau. Le mis en cause peut également voir le dossier sur son écran et ainsi suivre plus facilement son dossier. Selon le juge Russell, qui travaille à la cour de district de Rotterdam, « cela facilite la communication et permet au tribunal de travailler de manière plus équitable ». Le juge peut rendre son écran visible sur l'ordinateur des autres participants et les autres, sauf le mis en cause, peuvent également librement faire défiler le dossier pour eux-mêmes pendant l'audience. Ce procédé permet un gain de temps très important selon les magistrats qui l'ont testé, notamment en ce qui concerne la recherche des documents et pièces discutés dans le dossier. Cela améliore également la qualité des décisions car les juges sont maintenant informés au mieux, ce qui va dans le sens des droits de l'accusé.

Une deuxième question se pose quant à l'archivage des dossiers lorsqu'il existe une version papier et une version numérisée de la procédure. Un programme national est en projet dans ce domaine. Il y a une loi sur les archives qui donne un cadre général peu précis. Actuellement, de nouvelles lois sont en préparation afin d'apporter un cadre plus rigoureux avec des critères sur l'archivage dans le domaine de la justice. Contrairement à l'habitude qui veut que l'on fasse appel à un organisme gouvernemental qui choisit un opérateur privé sur un cahier des charges, dans le cas de l'archivage judiciaire, il est uniquement fait appel à un organe gouvernemental. A la cour de district de Maastricht, l'archivage papier des dossiers civils se fait sur cinq ans. Les dossiers sont ensuite archivés dans les archives nationales ou provinciales. Les juges interrogés n'étaient toutefois pas d'accord sur le contenu de l'archivage : tous les dossiers ou seulement les plus importants ; le dossier dans son ensemble ou seulement les décisions.

Une question s'est ensuite posée d'une quelconque volonté d'uniformisation du modèle d'administration de la justice néerlandaise comme conséquence de l'informatisation. Si l'uniformisation est un critère de qualité, il est cependant apparu que l'informatisation ne fait pas partie des critères de qualité. Cela n'est pas inscrit dans le projet de qualité du Conseil

⁵⁸¹ V. *supra*.

pour la Justice, même si cela devrait l'être, selon Ronald van den Hoogen, puisque l'informatisation participe d'une meilleure efficacité et d'un gain financier.

En revanche, étant donné la faible avancée du processus d'informatisation de la justice aux Pays-Bas, les questions à propos d'un possible risque de standardisation des procédures liées à l'informatisation (en particulier en raison d'une dépendance des autres acteurs au regard de la personne source) au-delà de l'uniformisation des systèmes d'administration de la justice, comme celle de l'impact régulateur sur l'administration de la justice des protocoles informatiques utilisés en lien avec l'informatisation de la justice, n'ont pas trouvé de réponse.

II. Les gains et difficultés liés à l'informatisation

262. Les juges et les avocats ont montré des hésitations face à la dématérialisation et à la visioconférence. Certains se montrent encore hésitants, mais il y a globalement aujourd'hui une bonne acceptation de ces projets. L'un des problèmes soulevés a été le problème générationnel, les décideurs étant souvent des juges d'un certain âge peu sensibles à la mise en place des nouvelles technologies. En revanche, les greffiers rencontrés à la cour de district de Maastricht ont indiqué durant l'entretien que le greffe voit un bien dans le mouvement d'informatisation car il estime que cela permettrait de mieux préparer les dossiers et d'éviter des erreurs. Il y aurait également, selon le greffier de la cour de district de Rotterdam (pilote en termes d'utilisation des nouvelles technologies dans le domaine de la justice) un gain de temps dans le traitement des dossiers par le greffe, même si aucune étude du gain de temps potentiel ou effectif n'a été réalisée dans un quelconque domaine du système judiciaire.

Il existe aussi une difficulté liée à la très grande autonomie locale des institutions judiciaires dans le domaine des nouvelles technologies. Il semble donc que pour une meilleure mise en œuvre, il faudrait, comme dans d'autres domaines de l'administration de la justice, une plus grande uniformisation des pratiques. En outre, on a pu constater que les différents acteurs de la chaîne pénale n'ont souvent pas les mêmes priorités et les mêmes objectifs, ce qui leur donne un intérêt différent à la mise en place des nouvelles technologies. Il a donc été décidé de ne pas implanter des programmes de manière générale sur l'ensemble de la chaîne pénale, mais de procéder par étapes.

La question des gains en termes financiers a également été posée à nos interlocuteurs. Mais étant donné le peu d'usage des nouvelles technologies, il n'est pas encore possible de se prononcer sur le coût⁵⁸² du traitement du dossier pour les juridictions et pour les avocats.

Il est également apparu que la diminution possible des effectifs n'est pas l'idée qui est derrière l'informatisation selon Ronald van den Hoogen. Il estime qu'il y a un besoin constant de personnel et qu'en tout état de cause, s'il devait y avoir une réduction d'effectifs, ce ne serait pas avant longtemps car il faudrait une parfaite intégration du système et un fonctionnement sans faille.

⁵⁸² Le coût est ici entendu comme le coût d'équipement, de formation, d'entretien (assistance technique), et les gains en tant que gain de frais postaux, de locaux et de manipulation pour l'archivage.

Conclusion du titre 3

263. Mieux administrer la justice aux Pays-Bas, c'est tout améliorer : la procédure, les jugements, la gestion des juridictions, la formation du personnel administratif et judiciaire, les relations de l'institution avec les médias, l'économie budgétaire, la mise en place de la justice électronique. Il s'agit cependant de savoir si la combinaison de tous ces éléments aboutit à une meilleure justice et n'a pas pour conséquence de remettre en cause l'indépendance judiciaire. Aux Pays-Bas, même si les juges craignaient pour leur indépendance, le système d'évaluation de la quantité et de la qualité a été imposé et il a profondément changé le monde judiciaire.

Dans ce pays, l'indépendance de la justice fut un sujet longtemps ignoré parce que les citoyens néerlandais avaient très largement confiance en leur justice. Or plusieurs changements ont remis en cause cette confiance⁵⁸³ : la réactualisation de leur système judiciaire au regard des exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, un fonctionnement de la justice de plus en plus politisé (les lois étant de plus en plus vagues, les juridictions ont été amenées à trancher parfois des questions très politiques), les juges ont été alors de plus en plus souvent critiqués. Un processus de démythification de l'autorité judiciaire s'est donc mis en œuvre, et des questions sur l'intégrité des juges ou leurs compétences se sont greffées au débat public sur l'institution.

La réforme budgétaire et administrative du système judiciaire a aussi déclenché une recherche importante sur la relation appropriée entre le Ministère de la Justice et l'indépendance judiciaire⁵⁸⁴. Le système d'administration au sens gestionnaire semble relativement accepté. En revanche, une question importante et nouvelle paraît se dégager des entretiens et des recherches menés aux Pays-Bas : le contrôle de la qualité du jugement et du processus de jugement n'est-il pas plus dangereux pour l'indépendance des juges que celui du contrôle de la productivité ? En un sens c'est la tentative d'amélioration de l'administration de la justice au sens substantiel, et non gestionnaire, qui serait la plus périlleuse pour l'indépendance des juges. Il a été souvent relevé que l'indépendance ne doit pas nécessairement être considérée comme limitée à la relation du juge vis-à-vis de son supérieur hiérarchique ou de ses collègues, mais aussi vis-à-vis de l'institution de conditions de jugement sereines. Les juges ont souvent précisé que le système néerlandais devra fonctionner très bientôt avec onze cours de district et non plus dix-neuf et avec une coupe budgétaire de 20%.

264. Dans le cadre exposé ici, il semble bien que gouverner la justice ce n'est plus administrer puisque le gouvernement a décidé de déléguer cette administration. Mais qu'est-ce alors qu'administrer et est-ce que l'organe chargé de cette administration est indépendant du gouvernant délégant ? Cet administrateur est-il devenu un nouveau gouvernement ?

Aux Pays-Bas, administrer signifie rendre la justice dans le langage généralement employé (qui est également celui de la Cour européenne des droits de l'homme). Rendre la justice englobe alors d'autres éléments que le fait de rendre une décision et implique la gestion des juridictions, la qualité de la procédure à suivre et la qualité de la jurisprudence.

⁵⁸³ M. KUIJER, *The blindfold of Lady Justice. Judicial Independence and Impartiality in Light of the Requirements of Article 6 ECHR*, Leiden, 2004, p. 394.

⁵⁸⁴ Ibid.

Qui administre véritablement la justice aux Pays-Bas ? Le Conseil pour la Justice n'est pas l'unique administrateur. Au contraire, le management intégral mis en place implique une administration totale par les juridictions, lesquelles rendent des comptes au Conseil. Le Conseil lui-même rend des comptes au Ministère qui rend des comptes au Parlement. C'est une responsabilité en échelle qui s'applique⁵⁸⁵.

Gouverner et administrer semblent désormais être des activités nettement dissociées. En revanche, on ne sait pas vraiment qui gouverne la justice dès lors que le Parlement semble gouverner, que le Gouvernement exécute, mais qu'il prépare aussi les projets de loi en matière judiciaire et pénitentiaire. Il n'est pas évident de dire non plus qui administre puisque l'administration est partagée entre le Ministère, le Conseil pour la Justice, et les juridictions. Le fait que la section contentieuse du Conseil d'Etat relève du Ministère de l'intérieur, mais que son administration en pratique révèle une véritable autonomie, trouble encore un peu plus les distinctions et la clarté des relations entre gouvernement et administration.

Au niveau des juges et des universitaires, il a souvent été relevé le risque que le Gouvernement utilise le Conseil de la Justice pour accroître son contrôle⁵⁸⁶. D'un autre côté, le fait que la Cour européenne des droits de l'homme ne soit pas défavorable par principe à l'existence d'une justice administrative démontre la difficulté de séparer administration active et jugement de l'administration active.

Est-il possible que, de cette absence de clarté dans la relation entre gouvernement et administration, il puisse résulter une remise en cause de l'indépendance de la Justice ? Ce qui est certain, c'est que toutes ces questions ont fait suggérer à certains auteurs néerlandais que la Cour européenne pourrait étendre son champ de contrôle aux nouvelles perspectives de l'administration de la justice mises en lumière⁵⁸⁷.

Cela conduit également à s'interroger ce que l'on attend de la justice. Devant qui les agents de greffe, les juges, les gestionnaires des juridictions doivent-ils rendre des comptes ? Les recherches déjà effectuées sur les modèles d'administration de la justice permettent de dégager deux grandes perspectives : assurer l'indépendance des magistrats et l'efficacité de la justice. Même si les modèles d'administration ne sont pas tous les mêmes, ils se rejoignent sur ces deux grandes tendances. Il y aurait tantôt une opposition entre le modèle « Ministère de la Justice » et le modèle « Conseil pour la Justice »⁵⁸⁸, une opposition entre le modèle « nord-européen » et le modèle « sud-européen »⁵⁸⁹ et une opposition entre le modèle « ministériel », le modèle « centralisé du Conseil supérieur » et le modèle « décentralisé et gestionnaire du Conseil supérieur »⁵⁹⁰.

Cette recherche de l'administration adéquate de la justice ouvre ainsi un champ de questionnement déroutant et renouvelle la question pourtant fondamentale, et parfois un peu oubliée : qu'est-ce que la justice ?

⁵⁸⁵ M. Kuijer, *The blindfold of Lady Justice. Judicial Independence and Impartiality in Light of the Requirements of Article 6 ECHR*, Leiden, 2004, p. 398.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, p. 399.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, p. 448.

⁵⁸⁸ J. Wittrup distingue le modèle d'administration « Ministère de la justice » et le modèle « Conseil judiciaire ».

⁵⁸⁹ M. Kuijer lequel renvoie à W. Voermans, *The blindfold of Lady Justice. Judicial Independence and Impartiality in Light of the Requirements of Article 6 ECHR*, Leiden, 2004, p. 395. Le premier modèle serait fondé sur la recherche d'efficacité tandis que le second se focaliserait sur la carrière des magistrats.

⁵⁹⁰ H. Pauliat, « Le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative », *RFAP*, 2008, pp. 93-100.

De ce point de vue, la recherche comparée est essentielle : le phénomène de la contractualisation ou celui de la dématérialisation ne semblent pas d'un prime abord être perçus de la même façon selon que l'on est en France ou aux Pays-Bas. Elles sont pourtant bien des méthodes d'administration de la justice et confirment que les perspectives de la justice sont bien les mêmes : l'efficacité de la justice et sa rapidité. Or ces perspectives ne nous renvoient-elles pas à une nouvelle conception de la justice ? Moins autoritaire et moins formelle ?

La tension que l'on peut percevoir entre gouvernement et administration de la justice démontre que deux questions fondamentales semblent se poser : qui a la compétence pour définir ce que sont les finalités de la justice et qui doit décider des moyens propres à atteindre ces finalités ? L'expérience des Pays-Bas nous démontre que la réponse n'est pas venue du gouvernement ni de l'administration mais d'une initiative nouvelle, la réunion des comités nationaux de juge qui ont renversé les relations de pouvoir sans que cela soit mal perçu par le gouvernement ou le Conseil pour la Justice. Ce consensualisme est un gage d'efficacité, il évite les blocages mais il a un effet pervers mis en lumière parfois par nos interlocuteurs eux-mêmes : qui mène la réforme, qui lui donne un sens et lui donne de la cohérence ?

PARTIE II

ANALYSES THEMATIQUES

Soraya Amrani-Mekki
Aurélie Binet-Grosclaude
Pascal Beauvais
Laurent Berthier
Christophe Bonnote
Jérôme Bossan
Caroline Boyer-Cappelle
Loïc Cadiet
Marin Chabassier
Emilie Chevallier
Gaëlle Deharo
Clotilde Deffigier
Laurent Desessard
Caroline Foulquier
Jean-Paul Jean
Laurence Leturmy
Julien Lhuillier
Hélène Pauliat
Nadine Poulet
Agnès Sauviat
Sophie Sontag
Marie-Christine Steckel

TITRE 1

ADMINISTRATION, EVALUATION ET QUALITE

Pascal Beauvais
Laurent Berthier
Marin Chabassier
Gaëlle Deharo
Caroline Foulquier
Jean-Paul Jean
Hélène Pauliat
Agnès Sauviat
Marie-Christine Steckel

265. Trois rapports thématiques ont été rédigés dans le cadre de ce rapport final : un sur l'administration de la justice, un autre sur la contractualisation de la justice et un sur la dématérialisation de la justice. Ces rapports thématiques sont destinés à nourrir les réflexions des membres de l'équipe pour leurs propres articles mais aussi pour l'élaboration du rapport qui sera remis en décembre 2011 à l'Agence Nationale de la Recherche.

266. Le rapport ici présenté⁵⁹¹ analyse les bouleversements de l'administration des justices civile, pénale et administrative en France, aux Pays-Bas et en Angleterre. En France, depuis l'adoption de la LOLF le 1^{er} août 2001 et sa mise en œuvre effective à compter de 2006, l'administration de la justice, comme les autres administrations, est tenue par des objectifs d'efficacité et d'efficience. Il en a été de même, un peu plus tôt, pour les Pays-Bas – avec un nouveau système d'administration effectivement engagé dès 2002 – et l'Angleterre qui ont connu des réformes administratives et budgétaires dans des périodes proches (section I).

Le contexte dans lequel évolue actuellement l'activité judiciaire conduit à des interrogations sur la nature de l'administration de la justice – qui administre la justice dans les pays étudiés, quel est le champ de cette administration, comment administre-t-on ? (section II) ; des interrogations sur la définition et le caractère incontestable des mesures dites d'administration judiciaire en droit privé et d'administration de la justice en droit administratif (section III) ; des interrogations sur la mise en place d'une évaluation du système judiciaire et des juges, au regard notamment du principe d'indépendance de la justice et des magistrats (section IV) ; des interrogations sur le maintien d'une qualité de la justice dans ce contexte, ce qui semble avoir fait apparaître la nécessité de définir ce qu'est la qualité de la justice (section V).

Ces interrogations et leurs réponses éventuelles conduisent à certaines conclusions et propositions (section VI).

Section I. Réforme budgétaire et nouvelle administration de la justice

267. Les systèmes budgétaires font l'objet de réformes majeures dans la plupart des démocraties contemporaines. La nécessité de réduire les dépenses publiques a conduit à introduire une logique de rationalisation du processus budgétaire tout en posant les bases d'une gestion publique renouvelée et axée sur la performance, l'efficacité et la qualité de l'action publique. Au même titre que tous les services publics, la justice est touchée par ces évolutions : la réforme budgétaire renouvelle et amplifie les impératifs de réformer son mode d'administration et de gestion. Les conséquences de la crise financière de 2001 accélèrent ce mouvement⁵⁹².

I. Pays-Bas

268. La réforme budgétaire aux Pays-Bas, amorcée en 1999, aboutit par l'adoption d'un acte cadre en 2001 (le *Government Accounts Act*), modifié par la loi du 13 juillet 2002. La réforme s'appuie sur la recherche de la performance de l'action publique et est axée sur les résultats des différents services publics. Le *Government Accounts Act* de 2001 a ainsi réorganisé le processus budgétaire afin de poser un cadre adapté à ces finalités. Le Parlement

⁵⁹¹ Ce rapport a été rédigé avec la participation des personnes suivantes : P. Beauvais, L. Berthier, M. Chabassier, G. Deharo, C. Foulquier, J.-P. Jean, H. Pauliat, A. Sauviat et M.-Ch. Steckel

⁵⁹² 7^{ème} Newsletter de la CEPEJ décembre 2010 dossier : Les effets de la crise économique sur le fonctionnement des systèmes judiciaires, avec notamment un article de Frans. Van der Doelen pour les Pays-Bas et de John Stacey pour l'Angleterre, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Newsletter/2010/7_newsletter_Dec10_fr.asp

délivre alors les autorisations de dépenses au gré de mécanismes de rationalisation budgétaire appuyés mais le pas d'un budget déterminé à partir des seuls résultats (système budgétaire d'exercice) n'a pas, comme en Grande-Bretagne, été franchi⁵⁹³.

Les dépenses publiques correspondent à trois domaines de base : les dépenses générales, les dépenses sociales et les dépenses de santé. Pour chacun de ces domaines, des plafonds maximaux sont déterminés pour quatre ans (durée du mandat du gouvernement). Parallèlement, la loi de finances (« Rijksbegroting ») est composée de sous-budgets ou sous-enveloppes qui correspondent globalement aux différents ministères et font chacun l'objet d'une loi. Chacun de ces sous-budgets est établi en tenant compte des plafonds maximaux de la catégorie de dépenses à laquelle il se rapporte⁵⁹⁴. Le budget de chaque ministère est composé de programmes (présentés sous la forme d'articles de politique) qui eux-mêmes sont structurés en quatre rubriques : la ligne politique (objectifs généraux du programme), les objectifs opérationnels, les moyens utilisés et les conséquences budgétaires.

L'unité de spécialité retenue aux Pays-Bas est le chapitre, la destination des dépenses est alors déterminée et adossée à la définition des programmes et des objectifs. S'agissant du ministère de la Justice⁵⁹⁵, il retrace, d'une part, les dépenses, d'autre part, les recettes et enfin les obligations. À l'intérieur de ces trois rubriques, les opérations sont déclinées dans neuf articles :

- droit néerlandais ;
- judiciaires et juridiques ;
- application de la loi, la criminalité et le terrorisme ;
- jeunesse ;
- immigration ;
- juridiques internationaux ;
- général ;
- nominales et imprévues ;
- secret.

269. Le ministère de la justice prépare son budget (un sous-budget du budget de l'Etat) en concertation avec le Conseil de la Justice, l'institution joue alors un rôle charnière entre le ministère et les cours. En effet, le ministère de la justice détermine avec le Conseil de la Justice un cadre destiné à rationaliser les demandes et la répartition des crédits, pour cela sont arrêtés 11 critères qui correspondent à 11 thèmes c'est-à-dire des séries de cas jugés par les juges néerlandais. À partir de ces 11 thèmes, le Conseil de la Justice fixe 49 cas qui sont l'unité de base pour mesurer la productivité des juridictions, ce qui permettra de déterminer les moyens financiers en fonction des besoins et des exigences de chacun de ces cas.

Cette démarche s'intègre dans un processus plus large de mesure des résultats obtenus en fonction des objectifs déterminés par chaque ministère (cf les programmes de ministères) et précisés à partir d'indicateurs. Il s'agit tout à la fois de présenter une demande rationalisée de crédits et de donner une base pour mesurer les résultats obtenus. En effet, pour chaque ministère, un rapport annuel doit permettre de mesurer les performances en lien avec l'exécution du budget et d'en tirer les conséquences pour le budget suivant. Ainsi, chaque ministre est responsable de l'efficacité et l'efficience de la politique publique menée grâce au budget qui lui est alloué. Les ministres doivent réaliser des audits de gestion opérationnelle

⁵⁹³ Miekatrien Sterck, Bram Scheers, Geert Bouckaert, *Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis*, Revue Internationale de politique comparée, De Boeck Université 2004 p. 241.

⁵⁹⁴ Fiche de synthèse de la mission économique de La Haye, *Budget et politique budgétaire aux Pays-Bas*, www.minefi.gouv.fr

⁵⁹⁵ Voir la présentation du budget issue de la déclaration du Ministère de la justice pour l'année 2011 dans l'annexe 1 (fin dossier). Recherches effectuées par M-Ch. Steckel à partir du site du Ministère des finances.

pour garantir l'efficacité et l'efficience de la politique publique dont ils sont chargés (article 20 *Comptabiliteitswet* 2001 modifié).

270. C'est ainsi que la logique de résultats et de recherche de performance s'exprime dans le processus budgétaire aux Pays-Bas, elle imprègne tous les secteurs de l'action publique et a conduit à des réductions sévères des crédits budgétaires y compris pour le ministère de la justice. Les impératifs budgétaires ont d'ailleurs servi de justifications à bon nombre de procédés d'administration de la justice aux Pays-Bas.

II. Angleterre

271. La réforme financière en Grande-Bretagne résulte du *Government Resources and Accounts Act* de 2000. Cette réforme financière s'intègre dans le mouvement de « Nouvelle Gestion Publique » et aboutit à un système budgétaire singulier et novateur. Il y a une particularité budgétaire majeure en Grande-Bretagne : le budget est un budget d'exercice (ou budget de gestion). En effet, il n'y a pas de loi de finances au sens classique du terme, le Parlement ne discute pas des crédits de manière spécialisée, il prend connaissance des résultats de chaque ministère et alloue des enveloppes globales en fonction des résultats constatés. Le fondement du processus budgétaire britannique est le principe de la reddition des comptes. Il s'agit, pour chaque ministère, de rendre des comptes en termes d'efficacité de la dépense, par application, depuis 2000, du « système comptable et budgétaire axé sur les ressources » (*Ressource Accounting and Budgeting*)⁵⁹⁶.

Cette obligation de rendre des comptes renforce leur responsabilité devant le Parlement et conditionne l'octroi de ressources budgétaires à l'efficacité de la gestion. Cette approche a principalement deux conséquences. En premier lieu, un système d'évaluation et d'audit des différentes institutions publiques a été mis en place. Le *National Audit Office* (NAO) en est l'instance supérieure qui contrôle les données relatives à la performance et valide les procédés de collecte des informations. En deuxième lieu, l'institution des « Agenciers » conforte le système budgétaire britannique dans sa logique managériale. En effet, si les différents ministères déterminent les politiques du département dont ils sont responsables, ce sont des agences (des agences d'exécution) qui en assurent la gestion financière et budgétaire. Ce sont des organismes publics non ministériels qui, néanmoins, dépendent du ministère auquel ils se rattachent : les agences disposent d'une autonomie de gestion sans pour autant avoir la personnalité juridique. Elles ont un rôle déterminant dans le processus budgétaire puisque ce sont elles qui contribuent à la mesure des résultats et des performances dans le but d'informer le Parlement au moment de la reddition des comptes. La *Financial Legislation* britannique est, de toute évidence, tournée vers une logique managériale.

272. La justice britannique est soumise à cet ensemble de procédés managériaux, et la détermination de son budget est conditionnée par ces enjeux. Il convient de souligner d'emblée la création très récente du ministère de la justice britannique (*Constitutional Reform Act* de 2005) ainsi que l'institution en 2007 d'une agence d'exécution : le *Tribunals Service*, au moment même où se mettait en place une juridiction administrative britannique. Le *Tribunals Service*, pour la juridiction administrative, ainsi que le *Her Majesty Court's* pour les juges judiciaires sont chargés de l'administration et de la gestion de la justice et, à ce titre là, ils ont un rôle financier et budgétaire, à commencer par la remise d'un rapport sur les

⁵⁹⁶ Miekatrien Sterck, Bram Scheers, Geert Bouckaert, *Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis*, Revue Internationale de politique comparée, De Boeck Université 2004 p. 241.

résultats. Dans le rapport annuel 2009-2010 du *Tribunals Service*, il est indiqué que le rapport a été présenté au Parlement comme le lui impose la Section 39(3) du *Tribunals, Courts and Enforcement Act* de 2007 et que les « comptes » ont été rendus à la Chambre des Communes ainsi que l'impose la Section 7 du *Government Resources and Accounts Act 2000*. Par ailleurs, le *Tribunals Services* qui, à partir d'avril 2011, est fusionné avec le *Her Majesty Court's*, traite les indicateurs de mesure des performances adressés aux tribunaux et est au cœur du processus d'allocation des moyens budgétaires reçu par le Ministère pour la justice⁵⁹⁷.

273. Dans ce contexte de gestion managériale fortement axée sur les résultats, le budget britannique dispose d'un cadre approprié à une rationalisation des dépenses publiques qui se traduit par des réductions budgétaires significatives auxquelles le budget de la justice n'échappera pas. En effet, le gouvernement britannique a indiqué, en octobre 2010, que le budget de la justice allait diminuer de 23% d'ici 2015.

III. France

274. La France a adopté les principes du *New public management* pour, d'une part, résorber sa dette publique et, d'autre part, améliorer la qualité de ses politiques publiques. Sous l'empire de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, le triptyque « Efficacité, Efficience, Economie » est en passe de devenir le nouveau credo des administrations publiques. La France passe, en effet, progressivement d'une culture de moyens à une culture de résultats. À cette fin, le contrôle de la régularité juridique (imputabilité budgétaire et comptable) est dorénavant complété par l'évaluation des politiques publiques. Cette exigence a même été gravée dans le marbre constitutionnel par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 (Article 24 alinéa 1^{er} de la constitution du 4 octobre 1958).

Selon la nomenclature lolfienne en MPA (missions, programmes, actions), le budget général de l'Etat comporte environ une trentaine de missions, qui peuvent être interministérielles (12 sur 32). De manière singulière, une mission spécifique, décomposée en dotations, regroupe les crédits des pouvoirs publics. De manière générale, les missions représentent les politiques publiques notamment la justice. Elles sont composées de programmes, exclusivement ministériels, qui regroupent les crédits destinés à financer une action. Le programme constitue donc l'unité de spécialité. Le principe de spécialité est, toutefois, interprété avec beaucoup de souplesse puisque tous les crédits sont présentés de manière indicative, à l'exception des crédits en personnel qui sont limitatifs.

À l'intérieur de chaque programme, les crédits sont déclinés selon les 7 titres suivants :

- 1° Les dotations des pouvoirs publics
- 2° Les dépenses de personnel ;
- 3° Les dépenses de fonctionnement ;
- 4° Les charges de la dette de l'Etat ;
- 5° Les dépenses d'investissement ;
- 6° Les dépenses d'intervention ;
- 7° Les dépenses d'opérations financières.

275. En vertu de la LOLF, les gestionnaires (ministres / ordonnateurs) acquièrent une liberté d'action pour ajuster les dépenses en fonction des besoins et du contexte économique et politique. Grâce à la présentation indicative des crédits et tant que le montant

⁵⁹⁷ Aurélie Binet-Grosclaude, Caroline Foulquier, *Rapport « administration de la justice en Angleterre et au Pays de Galle*, Tableau p. 40.

des missions n'est pas revu à la hausse, les ministres peuvent modifier la destination des crédits, sans repasser devant le Parlement. Ils peuvent diminuer, supprimer ou augmenter les dépenses. Ils jouent, ainsi, avec la fongibilité. La fongibilité est, néanmoins, asymétrique dans la mesure où les dépenses en personnel peuvent être baissées mais jamais rehaussées à cause des plafonds d'emploi fixés par mission.

Les ministres peuvent également jouer avec la pluriannualité pour lisser les dépenses et corrélativement en limiter le coût. La technique des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, autrefois réservée aux dépenses d'investissement, a été étendue par la LOLF aux dépenses de fonctionnement.

En contrepartie, les ministres s'engagent devant le Parlement sur des résultats. Dans un premier temps, un projet annuel de performance, annexé à la loi de finances initiale, précise les objectifs visés (487 dans la loi de finances pour 2011) et les indicateurs de performance utilisés. Pour 2011, parmi les 1008 indicateurs, 47 % concernent l'efficacité socio-économique, 35 % l'efficience et 18 % la qualité de service. Dans un second temps, un rapport annuel de performance, annexé à la loi de règlement, mentionnera les résultats obtenus. Par conséquent, les parlementaires évalueront l'efficacité, l'efficience et l'économie des politiques publiques menées par le gouvernement.

S'agissant tout particulièrement de la justice, le budget traduit la dualité des juridictions. L'ordre judiciaire est représenté par la mission justice, déclinée en deux programmes : justice judiciaire (2 actions : traitements et jugements des contentieux civils ; conseil supérieur de la magistrature) et administration pénitentiaire (2 actions : garde et contrôle des personnes placées sous main de justice ; soutien et formation).

L'ordre administratif est représenté par le programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives, rattaché à la mission Conseil et contrôle de l'Etat, ce qui est révélateur de la filiation entre le gouvernement et la juridiction administrative.

Bien que la justice soit une fonction régalienne de l'Etat, elle n'échappe pas à la logique managériale⁵⁹⁸. Les juridictions doivent ainsi gérer des enveloppes budgétaires globales, en l'occurrence, les frais de justice surtout, les prestations techniques externalisées qui sont plafonnés⁵⁹⁹. De plus, la carte judiciaire est rationalisée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée depuis 2007. Par ailleurs, l'évaluation de la justice repose sur des indicateurs de performance (quantification des dossiers, évaluation individuelle des juges avec des primes modulables). La qualité de l'administration de la justice est appréciée en fonction des délais de traitement des procédures. La modernisation de la justice est mesurée à l'aune des nouveaux modes de traitement du contentieux (médiation, conciliation, juge unique, urgence, échéancier, etc.).

Si la justice bénéficie, toutefois, pour l'année 2011, d'une augmentation de ressources budgétaires, cette hausse concerne essentiellement l'administration pénitentiaire qui représente désormais 39,5 % du budget du ministère de la Justice alors qu'il n'en représentait que 28% 10 ans plus tôt. Le retard budgétaire structurel des services judiciaires est analysé dans chaque rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ). La France est l'un des pays du Conseil de l'Europe qui consacre la plus faible part de son budget à la justice au sens de la CEPEJ (tribunaux + ministère public + aide juridictionnelle). Pour rester sur des pays comparables, chaque Français consacre 57,70 euros à sa justice, quand l'Allemagne y consacre 106 euros par habitant, l'Italie, 73,80 euros, la Grande Bretagne 75,1 Euros et l'Espagne 86,30 euros. Les moyens financiers (+ 0,2% en autorisation d'engagement

⁵⁹⁸ « La mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire », Rapport d'information n°478, Sénat, 2005.

⁵⁹⁹ COUR DES COMPTES, « Enquête sur la gestion des frais de justice », 2006 ; MARSHALL (Didier), « L'impact de la LOLF sur les juridictions », *Revue française d'administration publique*, n°125, 2008. BRUNETIERE (Jean-René) RFAP (cf. CAIRN, deux articles sur les indicateurs LOLF à 5 ans d'intervalle)

et + 4,8% en crédit de paiement) et humains (90 emplois créés) de la justice administrative sont revus à la hausse par le budget triennal 2011-2013.

Ces attributions résultent des projets de juridiction. Avant 2007, l'expression « contrats d'objectifs et de moyens » (Loi n°2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002) était employée pour mettre en exergue les accords passés entre le ministère et chaque cour administrative d'appel par lesquels chaque cour s'engage sur le nombre d'affaires à juger. Par contre, au niveau des juridictions administratives, le Conseil d'Etat joue un rôle pilote. Un dialogue de gestion est organisé pour arrêter sur trois ans les moyens des juridictions avec une dotation pour la première année et des orientations pour les suivantes.

IV. Synthèse sur la réforme budgétaire et la nouvelle administration de la justice

A. Eléments communs

276. Un certain nombre de tendances voire de caractéristiques de chacun des systèmes étudiés convergent.

Tout d'abord, les réformes budgétaires se sont engagées, dans ces trois pays, dans une période proche, au début des années 2000. Les trois réformes mises en place sont fondées sur la rationalisation budgétaire et intègrent la mesure des résultats des actions comme élément majeur du processus financier.

La justice, service régalien, n'a pas été déconnectée du champ de la réforme ; au contraire, la réforme budgétaire a accentué les mutations de l'administration de la justice à tel point que certaines mesures sont davantage perçues comme imposées par les exigences budgétaires que légitimées par le besoin d'améliorer l'administration de la justice. Ce trait peut, par ailleurs, être un obstacle à l'adhésion des magistrats et des personnels de greffe aux réformes de la justice lorsqu'elles leur semblent dictées par les seules considérations budgétaires.

La logique de résultats qui détermine ces réformes se traduit, dans les trois systèmes, par la mise en place d'indicateurs de mesure des performances de la justice. Au sein de l'ensemble de ces indicateurs, le délai de jugement et la productivité des magistrats ou des juridictions sont communs. Parallèlement, la réforme budgétaire est en lien avec le développement des procédés d'évaluation de la justice qui s'articulent globalement sur les mêmes critères. De plus, cette logique de résultats implique une approche pluriannuelle des perspectives budgétaires, notamment aux Pays-Bas (plafonds maximaux de dépenses déterminés pour quatre ans) et en France (loi d'orientation et de programmation pour la justice en 2002, projets de juridiction).

Ces réformes, mais surtout la crise financière puis économique ont ouvert une période de restriction budgétaire de la justice aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne qui n'a pas, en l'état, touché la France, où l'on constate un manque récurrent de moyens financiers et humains.

B. Eléments divergents

277. L'adhésion de chacun des pays étudiés à un processus budgétaire modernisé ne conduit bien évidemment pas à une uniformisation des mécanismes. Des différences existent, certaines sont d'ailleurs fondamentales car elles tiennent aux conceptions administrative et juridictionnelle propres à chacun des trois Etats mais elles confinent parfois à la simple nuance et ainsi permettent néanmoins de dégager des perspectives d'évolution convergentes.

278. La première différence majeure se rapporte à la nature du système budgétaire. Le budget britannique se singularise puisqu'il s'agit d'un budget d'exercice établi à partir des résultats et de la reddition des comptes. Le Parlement britannique ne discute pas l'attribution des moyens de manière aussi spécialisée qu'en France ou aux Pays-Bas, ce qui est à rapprocher du fait que le Parlement est plus perçu comme un allié de la justice que comme un censeur. Mais surtout, le système budgétaire britannique est à lire dans le prolongement d'un système administratif managérial où l'efficacité et la rentabilité des actions publiques sont davantage à la source de l'attribution des moyens budgétaires que la conséquence des réductions budgétaires. Les Pays-Bas n'ont pas basculé dans un système budgétaire d'exercice en raison du coût de ce changement, la France est quant à elle restée dans un système budgétaire classique de budget opérationnel.

279. Tout aussi fondamentale est la différence qui tient à la structure interne du budget : là, c'est la France qui se distingue du fait de son héritage historique. Le budget de la justice est traité de manière différenciée pour la juridiction administrative et pour la justice judiciaire. Le périmètre des dépenses n'est pas le même, la lisibilité des dépenses est alors plus confuse même si leur détermination entre dans la même logique de résultats. De surcroît, les missions imparties aux juridictions suprêmes pour améliorer la performance de l'administration de la justice diffèrent de manière notable. À la différence de la Cour de cassation, le Conseil d'Etat joue le rôle de pilote à l'égard des juridictions du premier et de second degré. Les Pays-Bas ne procèdent pas à une telle distinction. La Grande-Bretagne traite budgétairement la justice dans sa globalité, ce, malgré la complexité du système juridictionnel britannique. L'émergence d'une juridiction administrative en 2007 n'a pas induit de changement durable dans l'approche de la structure du budget de la justice. La fusion du *Tribunals Service* avec l'autre agence d'exécution qu'est le *Her Majesty Court's* souligne la lecture homogène des enjeux financiers de la justice.

280. Des différences plus atténuées existent dans la mise en œuvre des données budgétaires. En marge du ministère de la Justice, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne, ont été institués des organismes (le Conseil de la Justice, le *Tribunals Services* et le *Her Majesty Court's*) impliqués, à des degrés différents, dans le processus budgétaire. Cette particularité illustre une séparation entre les aspects politiques et les aspects gestionnaires de la justice, ce qui pourrait préfigurer une tendance à confier la gestion financière et opérationnelle de ce service à des instances plus ou moins spécialisées ou plus ou moins familières des techniques de management public (comme le sont les agences d'exécution britanniques). La France n'a pas développé une telle approche dans le cadre de la réforme budgétaire, mais le rôle du Conseil d'Etat dont le Vice-président est responsable du programme budgétaire consacré à la juridiction administrative suggère un rapprochement intellectuel avec ce type de fonctionnement.

281. La réforme budgétaire conduit donc à des modes de mise en œuvre du processus budgétaire différents mais révèle des enjeux, des préoccupations et des perspectives qui sont néanmoins proches et dont l'impact dépasse le strict cadre financier en ayant, notamment, un écho notable sur l'organisation administrative de la justice.

C. Conclusion

282. Pression des délais ; productivité des magistrats

Section II. Administration de la justice (versant organisation)

283. Pour la CEDH et pour certains Etats, comme l'Angleterre et les Pays-Bas, la notion d'administration de la justice implique avant tout le fait de juger. En France, et plus généralement dans les pays francophones, cela implique avant tout le fait d'organiser le fonctionnement de la justice.

Les éléments marquants de l'administration de la justice dans les trois pays étudiés peuvent être décrits et analysés avant de présenter une synthèse sur le sujet.

I. Pays-Bas

284. Il existe un Conseil pour la Justice compétent pour les juridictions ordinaires⁶⁰⁰ (première instance et appel). Il est l'intermédiaire entre le Ministère de la justice et les juridictions. Les deux juridictions administratives spécialisées (CBB et CRvB) sont elles aussi administrées par le Conseil pour la Justice, mais la relation est moins contraignante que par rapport aux cours de district. Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ne sont quant à eux pas en lien avec le Conseil pour la Justice. Ils s'administrent de façon autonome.

285. Le système néerlandais repose sur l'autonomie de l'administration de la Justice. Ce système s'apparente à un système « décentralisé ». Il y a en effet une part d'auto-administration de la justice au niveau local. Chaque cour de district possède un conseil d'administration qui comprend un manager, ainsi que le président et les présidents de secteurs. Le Président de la Cour de district veille au bon fonctionnement de la juridiction (évaluation collective) et le manager n'a pas de fonction officielle dans cette évaluation. Il est le chef du service administratif (rôle de gestion du personnel, du budget, etc.) et apporte son soutien au Président. Il y a un réel souci de respecter l'indépendance du juge, c'est pourquoi le pouvoir en matière d'évaluation est confié au Président. Certes, le manager fait partie du comité d'administration et vote en matière d'évaluation, mais seul le Président peut adresser un avertissement à un juge.

286. Le système néerlandais applique le principe du management intégral. Le début du changement date de 1998. La modernisation implique à cette époque l'efficacité de la justice. Les règles du *New Public Management* sont alors intégrées à la qualité. Les juges sont obligés de noter leurs vacances, ils doivent travailler au tribunal. Le manager veille au respect de ces obligations d'où ses relations difficiles avec certains juges. Les performances des cours sont publiées afin de stimuler les juges à « mieux et plus travailler ». Pour les juges, c'est ici que se situe le cœur de la problématique en matière d'évaluation.

287. Le système connaît aussi des projets de juridictions. Le Conseil pour la Justice s'occupe du budget de toutes les juridictions⁶⁰¹ sauf de celui du Conseil d'Etat. Pour l'allocation des fonds aux juridictions, le fonctionnement des cours est examiné et une procédure de négociation est effectuée entre chaque cour et le Conseil pour la Justice. Des prévisions sont faites pour l'année à venir sur les besoins en juges et en moyens. A l'opposé, le Conseil d'Etat négocie directement son budget avec le Ministère de l'Intérieur dont il dépend. Ce n'est qu'une formalité puisque le CE bénéficie d'une légitimité différente des

⁶⁰⁰ Les Comités d'enquêtes placés sous le chef du Conseil pour la Justice visitent et évaluent les cours de districts tous les 4 ans. Ils comparent les objectifs fixés par le Conseil de la Justice et les données locales et lui font ensuite un rapport.

⁶⁰¹ Pour cela, il doit se justifier devant le Ministère de la Justice et négocier le budget qu'il devra répartir entre les juridictions.

autres juridictions.

Est particulièrement notable, l'existence de comités nationaux de présidents dont l'apparition a été spontanée et non pas prévue par le législateur.

II. Angleterre

288. Un ministère de la justice est apparu en 2007 (*Constitutional Reform Act* de 2005, cf. *supra*).

289. A peu près à la même époque, est également apparue la volonté d'intégrer un certain nombre de *tribunals* dans une entité juridictionnelle à deux degrés : *First-tier tribunal* et *Upper tribunal* (*Tribunals, Courts and Enforcement Act* 2007).

Avant la réforme de 2007, la justice administrative se retrouvait dans les *Administrative tribunals* qui avaient une composition variable et une procédure différente. Sauf dispositions prévoyant la compétence des *Tribunals*, l'*Administrative Court* de la *High Court* (Cour administrative de la Haute Cour) est compétente en matière de litiges administratifs. Dans ce cas, les appels ont lieu devant la division civile de la Cour d'appel. Pour les *Tribunals*, les appels se font soit devant la Cour administrative de la *High court*, soit, parfois, devant la *Court of Appeal* (Cour d'appel).

La complexité et le manque de lisibilité de la justice administrative étant évidents, depuis 2007, les choses ont évolué. La réforme de 2007 *Tribunals Courts and Enforcement Act* (TCEAct) s'inscrit dans le cadre de la reconnaissance d'une justice administrative. Elle permet une uniformisation de la procédure et une simplification du système en regroupant un certain nombre de *Tribunals* dans le *First-tier Tribunal* (1^{er} degré) et l'*Upper Tribunal* (2nd degré). Il existe désormais deux degrés de juridictions administratives. Des compétences de la Cour administrative de la *High Court* ont ainsi été transférées au *Upper Tribunal*.

290. Il existe deux agences d'exécution du Ministère de la Justice, l'une pour les juridictions judiciaires et l'autre pour les juridictions administratives, auxquelles le ministère de la justice a délégué l'administration de la justice. Le *Her Majesty's Courts Service* assure l'administration de la Cour d'appel, de la *High Court*, des *County courts* et du *Probate Service*. Le *Tribunals Service* est chargé d'établir une administration unifiée des *Tribunals*. Cette double administration exprime la dissociation entre justice judiciaire et justice administrative. Néanmoins la fusion de ces deux agences interviendra d'ici la fin 2011.

291. La nature de ces agences est intéressante et surtout pose des difficultés vis-à-vis de leur indépendance à l'égard du gouvernement : « Contrairement aux agences suédoises, dont l'indépendance est garantie par la Constitution, les agences britanniques ne disposent que d'une autonomie de gestion et ne sont pas juridiquement distinctes des ministères qui les abritent ; V. à ce propos Raphaëlle Fabre-Guillemant, *Les Réformes administratives en France et en Grande-Bretagne : centres de responsabilité et agences d'exécution*, L'Harmattan, 1998 »⁶⁰².

292. Un point très important à souligner est celui d'une séparation explicite entre fonction administrative et fonction judiciaire.

Au sein du *Tribunals Service*, par exemple, il y a en réalité deux champs de compétences : le champ administratif et le champ judiciaire. Il y a le *Tribunals Service* et le *Tribunals's Judiciary*. Chacun a son organe de direction : le *Tribunals Service Executive*

⁶⁰² J. Ziller, « Le contrôle du pouvoir réglementaire en Europe », AJDA 1999, p. 635.

Board (TSET) pour l'administration des tribunaux et le *Tribunals Judicial Executive Board (TJEB)* pour les fonctions judiciaires.

Il y a donc une séparation des fonctions administratives et des fonctions judiciaires comme en matière civile et pénale mais cette séparation est aussi une collaboration : il y a des réunions collectives co-dirigées par le *Chief Executive* et le *Senior President*. Le *Senior President* assiste aux réunions du *Tribunals Service Management Board (TSMB)* comme observateur et les judiciaires sont associés aux programmes et projets d'importance. Il y a aussi des comités judiciaires au niveau local.

Si la responsabilité financière appartient au *Chief Executive* (en tant qu'*Accounting Officer*), il y a un protocole qui associe les juges au processus financier.

Le suivi des juges est réalisé par le TJEB et en son sein divers groupes s'occupent de la formation, des nominations, des communications et des questions médicales. Le travail de ces groupes est soutenu par le *Tribunals Judicial Office*, une petite unité au sein du *Tribunals Service*.

De même, au sein du *First-tier* et du *Upper tribunal*, la liaison entre fonction administrative et fonction judiciaire se fait ainsi : chaque président de chambre a un directeur désigné pour leurs relations régulières avec le *Tribunals Service*. Au niveau local, les *managers Area* rencontrent régulièrement leurs juges, et les *managers Center* rencontrent les juges régionaux, de district et locaux. Des *boards* juridictionnels ont été introduits formellement dans les plus grosses juridictions.

Il est à noter que l'*Administrative Justice and Tribunals Council* est observateur au *Tribunals Service Management Board* et est représenté au *Tribunals Service Customer Service*. Dans son travail d'évaluation, l'*AJTC* peut faire des remarques sur le rôle du TS (cf. *infra*).

293. Il y a plusieurs *Administrative Support Centers* (centres d'administration) pour le *First-tier tribunal* (celui de Birmingham est le plus grand). Il existe un ASC pour l'*Upper Tribunal* à Londres. Un ASC comporte des équipes administratives de plusieurs chambres (*Social Entitlement Chamber, Tax Chamber, Asylum and Immigration Chamber...*) et de plusieurs juridictions. Au sein de l'ASC, le fonctionnement des équipes est réparti par chambre. Au niveau des équipes de la première chambre citée ci-dessus, il y a une *Case Registration Team* (qui s'occupe de l'enregistrement des requêtes), 7 *Processing Teams* (ses équipes s'appellent les LEAN Teams car ses membres appliquent la stratégie de management LEAN⁶⁰³ – cf. Rapport précité) et une *Decision Team* (qui s'occupe de l'après-audience). Le HMC's n'applique pas la stratégie LEAN mais selon l'un des membres de l'équipe LEAN rencontré, il devra l'intégrer lors de la fusion avec le *Tribunals Service* car c'est une théorie très efficace.

Chaque ASC comporte plusieurs managers qui ont pour fonction de faire en sorte que les *Key Performance Indicators (KPI)* soient respectés par les membres des équipes administratives comme judiciaires. Les *Operations Managers* s'occupent plus particulièrement des équipes de l'ASC. Les services financiers sont séparés.

III. France

294. La préférence dans la Constitution pour le terme « autorité » est le signe d'une certaine prégnance de l'exécutif sur le judiciaire.

La gestion des juridictions judiciaires est effectuée par le ministère de la justice et par le Conseil d'Etat pour les juridictions administratives. Des différences importantes existent de ce fait.

⁶⁰³ Cf. A. Binet-Grosclaude, C. Foulquier, Rapport sur l'administration de la justice en Angleterre et Pays de Galles.

295. S'agissant de la juridiction judiciaire, le ministre de la justice détient un certain nombre de prérogatives : il gère les budgets, contrôle la réalisation des objectifs par les juridictions, l'échelon déconcentré étant la cour d'appel ; à ce niveau, ce sont les premiers présidents et les procureurs généraux, aidés par les services administratifs régionaux, qui assurent la gestion quotidienne⁶⁰⁴.

Le Conseil supérieur de la magistrature ne dispose d'aucune prérogative en matière administrative ou budgétaire.

L'Inspection des services judiciaires, placée auprès du ministre de la justice, est chargée de missions d'inspection auprès des juridictions, effectue des audits et des enquêtes sur des problèmes d'organisation ou de fonctionnement de la juridiction, et est compétente pour procéder à des enquêtes administratives, à la demande du ministre, en matière déontologique et pré-disciplinaire.

Malgré les compétences importantes reconnues à la dyarchie au niveau de la Cour d'appel et des SAR (services administratifs régionaux), la gestion reste largement entre les mains de l'administration centrale, principalement du ministre de la justice. Il n'en va pas de même pour la juridiction administrative : le Conseil d'État joue en effet le rôle central, tant pour la partie budgétaire que pour la partie administrative⁶⁰⁵. Le Conseil d'État assure lui-même le pilotage de l'ensemble du système dans une logique qui intègre à la fois les aspects juridictionnels, administratifs et budgétaires⁶⁰⁶.

Sur le plan budgétaire, il négocie directement avec le ministère des Finances le budget des TA et des CAA, ainsi que son propre budget. Le secrétaire général du CE joue un rôle essentiel en la matière. Le budget et les moyens sont alloués au président de chaque juridiction en contrepartie d'objectifs à atteindre. De ce fait, l'indépendance budgétaire de la justice administrative au niveau national est plus marquée que pour la justice judiciaire⁶⁰⁷.

Sur le plan administratif, le vice-président du CE a en charge la gestion du corps des TA et des CAA. Le CE gère également les emplois et en négocie leur nombre avec le ministère des finances. Il est chargé d'une mission permanente d'inspection à l'égard des juridictions administratives.

296. L'élaboration d'un projet de juridiction par les présidents de cours d'appel et des juridictions administratives est une des marques de la réforme récente de l'administration de la justice en France. C'est d'ailleurs désormais l'une des préoccupations essentielles des présidents des juridictions, ce qui semble avoir transformé considérablement leur métier. Pour la période 2009-2011, une approche statistique a été généralisée à l'ensemble des juridictions par le biais de ces projets de juridictions. Le budget et les moyens sont alloués au président de juridiction en contrepartie d'objectifs à atteindre. Afin de favoriser une meilleure utilisation des procédures disponibles ainsi qu'une affectation optimale des ressources, l'élaboration de ces projets est précédée d'un dialogue de gestion avec les chefs de juridiction. Cependant « *Ces projets constituent (...) le plus souvent la déclinaison d'objectifs quantitatifs imposés par le gestionnaire aux juridictions sans garantie aucune quant aux moyens alloués en contrepartie*⁶⁰⁸ ».

⁶⁰⁴ Ainsi sont-ils chargés par exemple de la formation de l'ensemble des personnels, du budget, de la sécurité du tribunal, des contrats d'objectifs...

⁶⁰⁵ H. Pauliat, « Le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative », *RFAP* 2008/1, n° 125.

⁶⁰⁶ *Ibid.*

⁶⁰⁷ *Ibid.*

⁶⁰⁸ E. Costa, « Des chiffres sans les lettres. La dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA* 2010, p. 1623 et s.

IV. Synthèse sur l'administration de la justice (versant organisation)

A. Eléments communs

297. L'administration de la justice passe en principe par un ministère de la Justice.

298. Cette administration n'en est pas moins déléguée : en Angleterre à des agences d'exécution, aux Pays-Bas au Conseil pour la justice et en France au Conseil d'Etat pour la justice administrative. Le degré d' « autonomisation » des systèmes d'administration est toutefois variable selon les Etats. Cela peut avoir des conséquences sur l'indépendance de la justice.

Des projets de juridictions existent aux Pays-Bas et en France.

299. On constate une régionalisation du travail administratif dans des centres de gestion en France et en Angleterre. Cette régionalisation est facilitée par le recours aux NTIC. Elle constitue sous certains aspects une forme de recentralisation de l'administration de la justice

B. Eléments divergents

300. En Angleterre, il n'existe pas de projet de juridiction. En revanche, les agences d'exécution présentent un *Business Plan* pluriannuel en accord avec le ministère.

301. Aux Pays-Bas, il n'y a pas de régionalisation administrative mais un projet de fusion administrative des juridictions est en cours. Il s'agit de regrouper l'administration dans onze cours de district (elles sont actuellement au nombre de 19). Après avoir connu un regroupement juridictionnel, les Pays-Bas ont donc décidé eux-aussi de mettre en place un regroupement administratif, même si celui-ci ne passe pas par une séparation totale des juridictions.

302. En France, au contraire, en matière judiciaire, les pôles vont regrouper des fonctions juridictionnelles. On assiste donc tantôt à une mutualisation administrative dans certains pays, tantôt à une mutualisation fonctionnelle.

C. Conclusion

303. Dès lors des comparaisons entre les systèmes néerlandais, anglais et français sont envisageables mais au niveau de l'organisation du système d'administration, ce sont les différences qui dominent.

Section III. Mesures d'administration judiciaire et mesures d'administration de la justice

304. Du latin *administratio*, dérivé de *administrare* (prêter son ministère) la notion d'administration désigne un type de fonction ou d'activité : soit qu'il s'agisse de l'organe qui l'exerce, soit qu'il s'agisse du régime qui la gouverne⁶⁰⁹. Plus spécifiquement, l'administration peut être envisagée dans une perspective de gestion. Or la rédaction du sujet évoque une dualité des objets possibles de celle-ci : administration de la justice ou administration judiciaire, renvoyant plus spécifiquement au cadre particulier d'une espèce.

⁶⁰⁹ G. Cornu, Dictionnaire juridique, Puf, 2007, V. administration.

Singulièrement, la notion d'administration est ici envisagée dans ses relations et son application à la justice civile.

La notion d'administration de la justice peut être comprise à différents niveaux. En premier lieu, elle renvoie à la question de l'organisation et du fonctionnement de la justice (répartition des contentieux entre les tribunaux, affectation des personnels et moyens à ces tribunaux...). Conditionnant l'accès des justiciables à la justice et l'image que celui-ci peut en avoir, elle est appréhendée à un niveau central et constitue un enjeu politique et économique important. Mais les mesures d'administration de la justice peuvent encore être exploitées ou définies au niveau local.

305. Au sein des juridictions, les mesures d'administration sont corrélées à la gestion quotidienne des dossiers et procédures en cours, de leurs flux, du stock d'affaires, des délais de jugement, de leur coût... La question peut encore se poser au niveau de l'activité d'un juge particulier et de l'influence sur le flux global des procédures des décisions qu'il prendra dans les dossiers dont il a la charge. Il en résulte une interdépendance réciproque des politiques d'administration de la justice du niveau central vers les niveaux locaux (juridiction, juges) et, à l'opposé, du niveau local vers le niveau central. Sous cet éclairage, les mesures d'administration judiciaire peuvent apparaître comme le moyen d'influencer la charge d'une juridiction ou d'un magistrat et, par conséquent, d'optimiser artificiellement la performance d'un juge, d'une juridiction ou même de la justice en utilisant des mesures initialement destinées à la gestion d'une espèce.

Actes non juridictionnels relatifs au bon fonctionnement d'une juridiction, les mesures d'administration judiciaire ont pour objet d'assurer le fonctionnement du service de la justice ou le bon déroulement de l'audience⁶¹⁰. Tendant soit à organiser le service de la juridiction (*désignation du magistrat de la mise en état (C. pr. civ. 963) répartition des magistrats dans les diverses chambres, fixation des jours et heures d'audience, désignation des huissiers audienciers ou des experts agréés*) soit même à régler diverses questions relatives à l'instance (*jonction ou disjonction d'instance : C. pr. civ. 368, radiation d'une affaire, C. pr. civ. 382*), elles ne tranchent en rien le litige⁶¹¹, n'apportent aucune réponse au fond et ne devraient pas affecter les droits et obligations d'une partie⁶¹².

306. Mais cette apparente simplicité ne résiste pas à la mise en œuvre des mesures d'administration judiciaire qui, au cœur de la procédure, touchent non seulement au fond du droit, mais également aux droits fondamentaux des parties. Il suffit d'évoquer l'hypothèse d'une radiation pour constater que l'utilisation d'une mesure d'administration judiciaire peut priver un justiciable de l'accès à la justice et influencer, dans le même temps, le stock d'affaires pendantes devant la juridiction. De la même façon, la question de l'utilisation des mesures d'administration judiciaires prend une acuité particulière sous l'éclairage de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dès lors qu'elles peuvent influencer l'accès au juge ou la durée de la procédure⁶¹³. La question se pose, dès lors, de l'utilisation de telles mesures en pratique : comment s'articulent les mesures d'administration judiciaire et l'administration du service de la justice ? A cet égard, l'analyse comparée de différents systèmes a révélé des données convergentes et des éléments divergents. Il faut, en premier lieu constater, que des objectifs comparables président à l'évolution des systèmes judiciaires en Europe. C'est ainsi que la plupart des pays européens ont pour ambition de développer des systèmes permettant l'efficacité de la justice, l'accélération des délais de

⁶¹⁰ S. Guinchard, F. Ferrand et C. Chainais, Procédure civile, Précis Dalloz, 29e éd., n° 242.

⁶¹¹ C. Brenner, Procédures, août 2007, n° 13.

⁶¹² Cass. Soc., 24 mai 1995 : Bull. civ. V, n° 168, p. 122.

⁶¹³ CEDH Rumpf c./ Allemagne, 9 septembre 2010 : 46344/06.

jugement, l'évaluation de sa qualité⁶¹⁴... Si les objectifs sont similaires, les moyens mis en œuvre peuvent s'avérer différents. Les Pays Bas, l'Angleterre et la France présentent ainsi des relations similaires à l'administration de la justice mais adoptent des postures différentes quant à la question des mesures d'administration judiciaire.

I. Pays-Bas

307. Le système judiciaire mis en place aux Pays Bas est issu d'une tradition historique commune avec la France et l'influence du Code Napoléon s'y fait fortement sentir. Sans doute cela peut-il expliquer que le système judiciaire néerlandais révèle une conception très proche des mesures d'administration judiciaire françaises.

308. Bien que les notions respectives « d'administration de la justice » et de « mesures d'administration judiciaire » ne soient pas conceptualisées, l'analyse révèle que le système néerlandais repose sur un système très centralisé et formalisé, comprenant un ensemble de mesures correspondant aux mesures d'administration judiciaire au sens du droit français. Du reste, le Code administratif néerlandais justifie l'existence de telles mesures par un renvoi aux « intérêts de la justice », dont la formulation globale n'est pas sans évoquer l'expression française « d'administration de la justice ». L'analyse sémantique pourrait révéler une différence de perspective qu'il serait hasardeux de développer ici et il convient de s'attacher, plus spécifiquement, à constater que les deux systèmes connaissent des mesures similaires : radiation, jonction ou disjonction des procédures, réouverture des débats, autorisation d'assigner à jour fixe ou encore décision d'ordonner une médiation judiciaire apparaissent en France comme aux Pays Bas comme des mesures qui sont non seulement susceptibles d'affecter le stock d'affaire mais également les droits des parties au fond. Même incident, cet effet n'est pas anodin car ces mesures sont le plus dépourvues de droit de recours dans le système néerlandais comme dans le système français. Aussi, l'analyse a révélé que dans les deux cas, ces instruments peuvent représenter des outils de régulation importants bien qu'artificiels auxquels les juges recourent parfois en raison d'une trop grande charge de travail⁶¹⁵. De la même façon, ces instruments se sont révélés efficaces pour gérer les flux, les stocks et les délais si bien que le législateur néerlandais a institutionnalisé certains d'entre eux : l'assignation à jour fixe, qui permet de réduire les délais, est devenue la règle de principe. Ainsi, à Maastricht, une audience civile se tient à jour fixe chaque mercredi et les affaires peuvent être enrôlées sur simple assignation. Le défendeur a ensuite six semaines pour répondre à partir de quoi la date de l'audience est fixée⁶¹⁶.

De la même façon, le système néerlandais encourage les circuits dérivés de traitement des dossiers pendants par une décision de radiation du rôle⁶¹⁷ ou encore une forte incitation des parties à recourir aux procédés contractuels de résolution des litiges. Si le taux d'affaires aboutissant à un accord et, partant, sortant du rôle est satisfaisant, il faut noter qu'il n'y a toutefois pas, comme en Angleterre, de sanction financière contre les parties qui refuseraient de se livrer à une conciliation quand cela semble possible.

⁶¹⁴ V. notamment les efforts d'harmonisation de la CEPEJ : www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_fr.asp.

⁶¹⁵ Cette affirmation est fondée sur les réponses explicites apportées par les magistrats néerlandais lors des entretiens réalisés aux Pays Bas.

⁶¹⁶ Il faut toutefois relativiser l'efficacité de cette mesure car l'objectif espéré reposait sur une réduction des délais pour obtenir une date d'audience à trois mois, or ceux-ci sont actuellement de cinq à six mois.

⁶¹⁷ Cette décision n'a cependant qu'un effet limité dans la mesure où les parties peuvent faire réinscrire l'affaire au rôle.

309. De façon générale, le juge néerlandais paraît soumis aux mêmes tensions que le juge français ; il lui faut administrer l'affaire, sa charge de travail et la justice en articulant à cet effet les différents moyens procéduraux et administratifs à sa disposition. En conséquence, il est parfois possible que l'encombrement de la juridiction constitue un facteur de détermination de la solution adoptée sur le fond. A l'opposé, des règles de procédure peuvent également servir des objectifs de fluidification du service. Ainsi, par exemple, la réforme de la procédure civile mise en place en 2002 met à la charge des parties un certain nombre d'obligations ayant pour finalité de purger les procédures des discussions inutiles : les communications des parties doivent être sincères et loyales, si bien qu'il peut arriver qu'une partie soit amenée à témoigner contre elle-même ou subisse les conséquences d'un défaut dans l'exposé des preuves et arguments au début de la procédure.

Sous les pressions quantitatives, le juge peut être amené à arbitrer sur le fondement de sa charge de travail plus que sur le fond d'une affaire inopportune ou peu importante. La notion néerlandaise « d'intérêt de la justice » comme « la bonne administration de la justice » en France doivent assurer le bon fonctionnement de l'activité professionnelle du juge, du service de la juridiction et le service public de la justice afin d'éviter des décisions injustes, inéquitables, contradictoires ou inefficaces.

II. Angleterre

310. A l'instar du système judiciaire néerlandais, la justice anglaise est en pleine mutation ; l'augmentation du nombre des requêtes, les objectifs de productivité, de qualité et de réduction des délais ont fortement influencé l'évolution de la justice. Il semble donc que les différents systèmes tendent vers des objectifs très similaires.

Toutefois, le système en vigueur en Angleterre comme au Pays de Galles repose sur le postulat que toute décision peut être contestée, à la différence des mesures qualifiées d'administration judiciaire en France et aux Pays Bas. Il en résulte que les mesures d'administration peuvent être contestées ; plus spécifiquement, il faut souligner qu'il n'existe pas de système conceptualisé et organisé d'administration de la justice. Aussi, si l'on peut constater que des mesures sont destinées à l'administration de la justice comprise comme un service administratif, il n'existe pas, en revanche, de mesures d'administration judiciaire.

311. L'administration de la justice est, dans le système anglais, pragmatique et décentralisée. La mise en œuvre de pratiques locales de fonctionnement y est une caractéristique des modes d'administration de la justice. Par ailleurs, à défaut de constitution, le principe de répartition des affaires n'est pas soumis à une affectation à un lieu de jugement, mais à un déplacement du juge vers l'affaire, que ce déplacement soit temporaire ou permanent⁶¹⁸.

Le même pragmatisme règne en ce qui concerne les mesures d'administration judiciaire. Si l'approche notionnelle se heurte à l'absence de cadre conceptuel, il serait cependant excessif d'en conclure que l'on ne peut constater de mesures similaires. En effet, l'analyse a révélé des mesures proches des mesures d'administration judiciaire françaises ou néerlandaises, mais l'existence de celles-ci ne peut être textuellement ni conceptuellement

⁶¹⁸ Il faut toutefois préciser que les juges sont rarement à plein temps en Angleterre et au Pays de Galles. Le système fonctionne plutôt sur la programmation de leur travail sur six mois et repose donc plus sur la disponibilité des juges que sur la charge de travail. De plus, dans les juridictions il y a à la fois des juges sédentaires qui sont reconnus compétents dans différentes matières selon qu'ils ont le « ticket », autrement dit la spécialisation, ou non pour celles-ci. Il y a aussi des juges qui viennent juger des affaires, soit parce que la juridiction est surchargée, soit parce qu'il s'agit d'affaires particulières. Le transfert temporaire d'un juge vers une juridiction se fait par la négociation, évoquée précédemment, entre le juge concerné et le chef de cour sur la base du système du ticket.

fondée. Du reste, ces mesures sont principalement liées au rôle (*listing*). L'enrôlement des affaires est une responsabilité et une fonction judiciaire consistant à assurer un renvoi de l'ensemble des dossiers en audience ou en procès conformément aux intérêts de la justice ainsi qu'un déploiement optimal des ressources et une réponse adéquation aux besoins des victimes et des témoins. Il en résulte une différence conceptuelle majeure avec les systèmes néerlandais et français. Pourtant, l'objectif est défini sous les auspices « des intérêts de la justice » ; la terminologie est très proche de la lettre du Code administratif néerlandais et de l'esprit de la notion de bonne administration de la justice française.

Pourtant, malgré la proximité des philosophies présidant à chacun des systèmes, le défaut de cadre conceptuel et normatif univoque engendre des différences notables entre les systèmes⁶¹⁹.

312. La notion de qualité de la justice au sens des droits français et néerlandais paraît peu compréhensible du système anglais. Le pragmatisme régnant dans le système anglais emporte une centralisation très limitée de la gestion des règles de fonctionnement. Le *Civil procedure rule committee*⁶²⁰ définit des règles (*Practice directions*) portant sur la procédure mais non sur le fond de l'affaire. Toutefois, cette centralisation de la question reste limitée tant le caractère global de la réponse apportée se trouve relativisé par sa flexibilité et les concessions aux pratiques locales sur lesquelles elle repose. Mais, de façon générale, la notion de mesure d'administration judiciaire s'est révélée inopérante lors des entretiens et dépourvues de signification aux yeux des représentants du système judiciaire anglais. Nombre de questions sur la mise en œuvre des mesures d'administration judiciaire ont paru trop conceptuelles et n'ont pas obtenu de réponse.

III. France

313. Pour l'observateur français, la notion de mesure d'administration judiciaire correspond à une catégorie d'actes clairement identifiés en droit français, tant en droit civil qu'en droit pénal et administratif⁶²¹. La qualification de mesure d'administration judiciaire apparaît tant dans les dispositions textuelles⁶²² que dans les arrêts de jurisprudence.

314. L'analyse des textes et décisions rendues en matière civile par la Cour de cassation sur les dix dernières années a permis de préciser le régime des mesures d'administration judiciaire. Malgré leurs atours d'univocité, les mesures d'administration judiciaire recouvrent un ensemble hétéroclite : décision statuant sur une demande de renvoi de l'audience⁶²³, de réouverture des débats⁶²⁴, de prolongation des délibérés⁶²⁵, de

⁶¹⁹ Il faut, d'ailleurs, souligner que ces différences conceptuelles ont donné lieu à des incompréhensions par les personnes interrogées. Pour cette raison, la comparaison entre les mesures d'administration judiciaire françaises et les mesures identifiées comme « proches » ou « similaires » a échoué.

⁶²⁰ Le comité est composé de 15 membres nommés pour 3 à 6 ans et représentant tous les niveaux de la justice. Il révisé périodiquement les règles de procédure et apporte les modifications nécessaires.

⁶²¹ V. toutefois M. Degoffe, E. Jeuland, « Les mesures d'administration judiciaire en droit processuel : problèmes de qualification » : Etudes offertes à J. Normand, Litec Paris : 2004, pp. 141-165.

⁶²² V. par ex. C. pr. Civ., art. 107, 126-3, 129-5, 368, 383, 537, 820, 836, 874-4, 1224, 1237...

⁶²³ Cass. Civ. 2^{ème} 10 mars 2011 : 10-14111 : la décision statuant sur une demande de renvoi de l'audience est une mesure d'administration judiciaire relevant du seul pouvoir discrétionnaire du juge et n'est susceptible d'aucun recours. – V. également Cass. Soc. 21 février 2007 : 05-44263.

⁶²⁴ Cass. Civ., 2^{ème} 10 mars 2011 : 10-14629 : Le jugement se bornant à ordonner la réouverture des débats, ressortant du pouvoir discrétionnaire du président, était une mesure d'administration judiciaire insusceptible de recours.

⁶²⁵ Cass. Civ. 1^{ère} 23 mai 2006 : 05-13003.

radiation⁶²⁶, de jonction⁶²⁷ ou disjonction⁶²⁸, bulletins de procédure ou mentions au dossier portées par le juge de la mise en état⁶²⁹, transmission d'une copie de l'ordonnance du bureau d'aide juridictionnelle⁶³⁰, ordonnance sur requête rendue en application de l'article 917 du Code de procédure civile⁶³¹, décision de remplacement⁶³²... Au-delà de cette diversité, la qualification de mesure d'administration judiciaire permet de systématiser un régime commun à l'ensemble de ces mesures⁶³³. Ainsi, une mesure d'administration judiciaire, quelle qu'elle soit, n'a pas de caractère juridictionnel, n'a pas d'incidence sur le lien d'instance et ne peut pas être déféré ni à la cour d'appel ni à la Cour de cassation, fut-ce pour excès de pouvoir⁶³⁴. La formule est régulièrement utilisée par les différentes chambres de la Cour de cassation « *une décision de radiation du rôle, mesure d'administration judiciaire dépourvue de caractère juridictionnel et qui n'a pas d'incidence sur le lien juridique d'instance n'est pas susceptible de recours et ne peut être déférée* » devant la cour d'appel⁶³⁵ ou devant la Cour de cassation⁶³⁶. Ces mesures relèvent du pouvoir discrétionnaire du juge⁶³⁷ et ne sont susceptibles d'aucun recours⁶³⁸. Il s'ensuit qu'un appel ou un pourvoi contre de telles mesures serait irrecevable⁶³⁹. En principe, les mesures d'administration judiciaire ne portent pas sur le fond du droit ; ainsi, elles sont sans effet sur le déroulement du délai de prescription⁶⁴⁰ et ne constituent pas des actes interruptifs de prescription⁶⁴¹. C'est la raison pour laquelle un pourvoi avait cru pouvoir contester la qualification de mesure d'administration judiciaire appliquée à une décision de radiation en se fondant sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme : à défaut de la possibilité d'exercer une voie de recours, le justiciable invoquait une entrave à l'accès au juge et, par conséquent, une violation de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour de cassation rejeta l'argument, la qualification de mesure d'administration judiciaire privant le justiciable de l'exercice d'une voie de recours à son encontre⁶⁴².

315. Pourtant, en ne s'attachant pour exemple qu'à évoquer la matière pénale, il faut bien remarquer que « La distribution des affaires reste une mesure d'administration judiciaire

⁶²⁶ Cass. Civ. 2^{ème} 10 février 2011 : 09-72947 : la décision de radiation, mesure d'administration judiciaire qui n'a pas de caractère juridictionnel, n'est pas susceptible de recours.

⁶²⁷ Cass. Civ.

⁶²⁸ Cass. Civ. 2^{ème} 24 juin 2010 : 09-15522.

⁶²⁹ Cass. Civ. 1^{ère} 8 avril 2010 : 09-65032.

⁶³⁰ Cass. 1^{ère} 31 mai 2005 : 04-50032.

⁶³¹ Cass. Civ. 2^{ème} 25 février 2010 : 09-10403.

⁶³² Cass. Com. 16 juin 2009 : 08-10584.

⁶³³ La question des contours de la qualification pose pourtant parfois des difficultés. Ainsi, en cas de changement de résidence du père, de la mère, du tuteur du mineur, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du mineur, le juge des enfants se dessaisit au profit du juge de la nouvelle résidence, cette décision n'est pas une mesure d'administration judiciaire et est susceptible d'appel : Cass. Civ. 1^{ère} 11 mars 2009 : 09-12097. V. également Cass. Com. 4 mars 2008 : 07-10033 : la décision qui statue sur l'ouverture de la procédure de liquidation est susceptible d'appel ou de cassation, mais l'exercice de la faculté par le tribunal ou la cour d'appel d'appliquer à la procédure les règles de la liquidation judiciaire simplifiée est une mesure d'administration judiciaire non susceptible de recours.

⁶³⁴ Cass. Civ. 2^{ème} 18 décembre 2008 : 07-12164 ; 30 novembre 2010 : 09-67130, à propos d'une radiation.

⁶³⁵ V., entre autres références, Cass. Civ. 2^{ème} 22 octobre 2009 : 08-19635 ; 23 novembre 2006 : 05-16135.

⁶³⁶ V. par exemple : Cass. Civ. 1^{ère} 16 juillet 2004 : 02-14528.

⁶³⁷ Cass. Civ. 2^{ème} 8 juillet 2010 : 09-14066 ; 09-14070.

⁶³⁸ Cass. Soc. 10 février 2010 : 08-45493.

⁶³⁹ Cass. Civ. 2^{ème} 6 avril 2006 : 04-16961 ; 3 septembre 2009 : 08-14931.

⁶⁴⁰ Cass. Soc. 5 mai 2010 : 08-45202.

⁶⁴¹ Cass. Civ. 1^{ère} 8 avril 2010 : 09-65032.

⁶⁴² Cass. Civ. 2^{ème} 18 mars 2009 : 08-15424.

qui n'est pas susceptible d'un recours même si elle peut faire grief »⁶⁴³. Or il n'est qu'à penser à la distribution des dossiers sensibles d'instruction et de jugement pour considérer que l'état du droit révèle des faiblesses. De même, « En matière pénale, la récusation est une « procédure particulière » qui obéit à des règles strictes. Pourtant destinée à garantir l'impartialité, la récusation est une procédure de type administratif. Elle n'obéit ni au principe du contradictoire, ni au principe du double degré de juridiction. Pire encore, la décision statuant sur la demande n'a pas à être motivée. Lorsqu'elle est mise en œuvre, le magistrat visé perçoit la demande en récusation comme une atteinte à sa probité. Cette procédure atypique n'est que très rarement enseignée et encore moins utilisée. Pourtant le praticien doit savoir la mettre en œuvre pour garantir les droits de la défense »⁶⁴⁴.

316. La Cour de cassation n'est cependant pas insensible aux effets des mesures d'administration judiciaire sur le fond du droit ; d'une part, parce que la sévérité d'une telle décision doit être conjuguée à la jurisprudence antérieure ayant constaté qu'une telle décision ne faisait pas obstacle à la poursuite de l'instance après rétablissement de l'affaire⁶⁴⁵. D'autre part, parce que la Cour tient parfois compte des effets que les mesures d'administration judiciaire peuvent avoir sur le fond. Elle a ainsi jugé qu'un arrêt rendu dans une composition comprenant un magistrat préalablement déclaré empêché doit être cassé, peu important que cet arrêt se borne à ordonner une mesure d'administration judiciaire⁶⁴⁶.

IV. Synthèse sur les mesures d'administration de la justice et mesures d'administration judiciaire

317. Les mesures d'administration judiciaire sont donc à la croisée des chemins entre le fonctionnement de la justice, considérée comme un service public, et l'efficacité de celle-ci, considérée du point de vue du fond du droit. Même si leur existence n'est pas toujours formalisée, elles semblent s'imposer au juge dans le cadre de la gestion des dossiers dont il a la charge. Dans cette perspective, il en dispose souverainement, sans que sa décision soit susceptible d'une voie de recours, afin de gérer le rythme de la procédure, soit pour le maintenir, soit pour le ralentir afin de permettre la production ou la réalisation d'un élément de procédure, soit pour la sortir du rôle lorsqu'il ne paraît plus opportun de la maintenir...

Aussi, la tentation peut être grande d'utiliser des mesures d'administration judiciaire dans une perspective de régulation au niveau de la juridiction, voire au niveau central. Pourtant, ces mesures dont le juge peut librement disposer et qui n'ont pas à être motivées, sont conçues dans la perspective d'une utilisation spécifique dans une espèce donnée. Or les pressions subies par le juge compte tenu de sa charge de travail, des demandes relevant du corps social, de son administration de tutelle ou encore des médias peuvent modifier le contexte de l'utilisation des mesures d'administration judiciaire. Il en résulte que les mesures d'administration judiciaire constituent un outil de gestion important dans la perspective d'optimiser le travail des juges ou de la juridiction en accélérant artificiellement le rythme ou en purgeant le rôle des procédures inutiles et accroissant inutilement l'encombrement des juridictions.

318. Les praticiens, tout en régulant inévitablement leur activité au quotidien, n'admettent pas aisément de qualifier ce volet de leur activité sous un vocable de gestion. Ces

⁶⁴³ E. Jeuland, « Le droit au juge naturel et l'organisation judiciaire », *Revue française d'administration publique*, 1/2008 (n° 125), p. 33-42.

⁶⁴⁴ F. de Baets, « Récusation : crime de lèse magistrat ? », *AJ pénal* 2011, p. 291.

⁶⁴⁵ Cass. Soc. 20 juillet 2005 : 04-47996.

⁶⁴⁶ Cass. Com. 25 avril 2006 : 04-18581.

difficultés à cerner de quoi l'on parle se renforcent d'une grande diversité de traduction empirique selon les pays concernés et les statuts interrogés. Qu'il s'agisse d'un magistrat, d'un avocat ou d'un plaideur, qu'il se trouve en France, aux Pays bas ou en Angleterre, les pratiques déployées pour réguler l'activité des juridictions civiles sont présentées et réalisées de façons différentes. Aussi, l'enquête réalisée auprès des juridictions européennes et, notamment, des Pays Bas, de l'Angleterre et du Pays de Galles a révélé d'importantes différences conceptuelles. Mais l'utilisation des mesures d'administration judiciaire en Europe paraît cependant révéler une préoccupation commune. Dans les hypothèses étudiées, les mêmes tensions entre les règles de fonctionnement, le fond de l'affaire et l'efficacité de la justice peuvent être constatées. Dans les différentes hypothèses, les mêmes tendances se dessinent afin d'améliorer la qualité de la justice, notamment en rationalisant le fonctionnement de la justice. En d'autres termes, les mesures d'administration judiciaire sont apparues comme le symptôme d'un mal plus général dont les Etats européens cherchent la solution dans l'administration de la justice.

A. Eléments communs

319. L'absence de référence au droit à un juge naturel dans les trois pays est à noter. A partir d'une analyse du droit français, E. Jeuland a pu affirmer que « la question de la distribution des affaires fait l'objet d'une disposition constitutionnelle dans les pays qui ont connu le fascisme (Allemagne, Italie, Espagne, Portugal). On parle alors de **jus de non evocando**, de juge naturel ou de juge légal, ce qui signifie que le juge saisi d'une affaire à l'intérieur d'un tribunal doit être désigné selon des critères objectifs et ne doit pas être modifié arbitrairement en cours d'instance. En France, la distribution des affaires continue à être une simple question d'organisation judiciaire laissant la place à un large pouvoir discrétionnaire du président de la juridiction. Pourtant, il n'est pas exclu que ce mode d'organisation soit souvent contraire au principe de l'impartialité du juge et au principe d'égalité. Il est curieux de constater qu'une même question fait l'objet d'une disposition constitutionnelle dans certains pays, alors qu'elle relève de mesures d'administration judiciaire insusceptibles de recours en France. Dans les deux cas, la solution dépend de l'histoire politique. Le souvenir d'un pouvoir dictatorial conduit à constitutionnaliser le droit au juge dans plusieurs pays européens quand le souvenir du pouvoir royal conduit à ne pas constitutionnaliser explicitement le principe en France. Cela prouve, au moins, qu'il s'agit d'une question centrale. On ne peut pas affirmer que la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît explicitement un droit au juge naturel dans la distribution des affaires mais le procès équitable conduit sans doute à empêcher les solutions les plus arbitraires »⁶⁴⁷.

B. Eléments divergents

320. L'interrogation sur les critères de distinction entre mesure d'administration de la justice et mesure juridictionnelle n'est pas commune aux trois Etats. Si la présence de mesures d'organisation de la juridiction ou de l'instance se constate sans peine, en revanche, elle ne fait pas l'objet d'une problématique similaire. En Angleterre, il n'existe pas de mesure qui soit par « nature » insusceptible de contrôle. Aux Pays-Bas, la jurisprudence et la doctrine adoptent pour l'instant une position empirique et ne semblent pas avoir fait émerger de questionnement théorique ou pratique comme le font depuis longtemps la doctrine et la jurisprudence françaises.

⁶⁴⁷ E. Jeuland, « Le droit au juge naturel et l'organisation judiciaire », *Revue française d'administration publique*, 1/2008 (n° 125), p. 33-42.

C. Conclusion

321. Ainsi que le précisent les orientations de recherche de Pascal Beauvais, « Compte tenu des hypothèses et des objectifs de la recherche, une des questions posées est de savoir si l'exigence (politique) et l'évaluation (gestionnaire) de la qualité du service public de la justice s'appliquent de la même manière à des mesures d'administration et à des mesures de procédure relatives à la solution du procès. Les fondements et les logiques qui sous-tendent ces deux catégories de décisions étant très différents, ne devraient-elles pas être soumises à des méthodes et indicateurs de qualité différents, autrement dit à un régime de la qualité différent ? En effet, le choix des critères de la qualité qui vont être retenus devraient logiquement différer selon la nature de la décision rendue, en particulier de son impact sur les parties et l'équité du procès. La prise en compte du rendement ou de l'efficacité organisationnelle paraissent ainsi, de prime abord, plus adaptés aux mesures d'administration qu'aux mesures de procédure (jugement, preuve), qui obéissent aussi à d'autres paramètres liées à la fonction de juger : qualité de la recherche de la preuve, du contradictoire, et de la motivation impliquent ainsi des critères de qualité plus élaborés, pas seulement quantitatifs, qui doivent tenir compte des exigences d'un procès équitable (temps, collégialité...) »⁶⁴⁸.

Section IV. Evaluation (Collective et individuelle)

322. L'amélioration de la performance publique implique un contrôle des politiques et des actions publiques. L'évaluation est un moyen de réaliser ce contrôle, elle permet de dresser un état du domaine concerné et de poser les bases d'une administration orientée vers l'amélioration du service offert aux usagers. La justice, désormais confrontée aux exigences de la performance publique, est soumise à évaluation. Les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et la France ont mis en place différents procédés.

I. Pays-Bas

323. Les Pays-Bas proposent un système d'évaluation assez perfectionné. L'évaluation porte sur la justice considérée collectivement et, dans une moindre mesure, sur les magistrats considérés individuellement.

324. L'évaluation collective est d'abord mise en place au niveau central. C'est le Conseil de la Justice dont les membres sont nommés par le Ministère de la Justice qui en a la responsabilité. Dans le cadre du système de qualité « rechtspraak », l'institution pose des critères d'évaluation qui seront appliqués à l'ensemble du système juridictionnel ; parallèlement, le Conseil de la Justice détache une commission spéciale qui, tous les quatre ans, visite les tribunaux afin de réaliser un audit. L'évaluation collective des tribunaux générée au niveau central est ensuite relayée au niveau décentralisé auprès des tribunaux. En effet, chaque cour ou tribunal applique les critères arrêtés par le Conseil de la justice en les adaptant localement, tout en uniformisant les critères entre les différentes chambres civile, pénale et administrative. La mesure de ces différents critères se fait au gré d'instruments très divers : enquêtes de satisfaction auprès des usagers, des justiciables, des avocats et autres collaborateurs des tribunaux ; constitution de commissions de réflexion pour analyser les incidents dans le fonctionnement du tribunal.

⁶⁴⁸ P. Beauvais, « Mesure d'administration de la justice en matière pénale : nouvelles perspectives », contribution en cours d'élaboration au projet MAJICE.

325. Par contre, l'évaluation individuelle n'est pas établie en tant que telle aux Pays-Bas, de même que les sanctions disciplinaires ne sont pas possibles : le principe d'indépendance est alors privilégié. Néanmoins, l'évaluation individuelle existe dans la mesure, tout d'abord, où elle est dérivée de l'évaluation collective. Celle-ci, en effet, est tellement affinée qu'elle peut conduire à appréhender très précisément le fonctionnement d'un tribunal voire à identifier des disfonctionnements plus spécifiques impliquant des individus pris isolément. Par ailleurs, l'évaluation individuelle s'exprime de manière plus diffuse à différents moments de l'activité des magistrats par différents contrôles : tout d'abord les chefs de secteurs sont évalués, même si c'est de manière peu formelle, par le Conseil de la Justice ; on note aussi que les juges sont encadrés dans l'exercice de leurs fonctions par le manager du tribunal (obligation de notifier ses dates de vacances, obligation de présence au tribunal) ; de plus, un entretien destiné à évaluer l'expertise d'un magistrat après la formation annuelle de 30 heures a lieu ; enfin le système néerlandais a recours à l'« intervision » pour mener une concertation entre collègues afin d'apprécier le comportement d'un magistrat lors d'une audience.

326. L'évaluation impose l'utilisation de critères. Aux Pays-Bas, ces critères sont utilisés uniquement dans le cadre de l'évaluation collective. Ils sont d'ordre quantitatif mais on doit souligner la prise en compte significative de certains aspects qualitatifs. Quantitativement, le système d'indicateurs mis en place renvoie à mesurer le temps passé pour une affaire en distinguant le temps des juges et le temps du personnel administratif ainsi que les différentes catégories d'affaires jugées. Cette mesure est aussi la référence pour l'attribution des moyens budgétaires. L'évaluation de la justice est aussi réalisée dans le cadre de la politique de la promotion de la qualité du système judiciaire. Le mécanisme est alors assez précis : il consiste tout d'abord à se rattacher à un domaine de mesure de la qualité (exemple : impartialité et intégrité), puis il faut s'attacher à un indice pour ce domaine (exemple : règlement des réclamations) pour, enfin, attribuer un certain nombre de points entre 0 et 5 selon le niveau de satisfaction⁶⁴⁹.

De nombreuses enquêtes de satisfaction sont également conduites dans les tribunaux auprès des usagers, justiciables, mais aussi avocats, des personnels de justice.....

L'évaluation de la justice aux Pays-Bas est donc une réalité, elle est à mettre en perspective avec la volonté de mettre en place une justice de qualité mais elle ne se détache pas des exigences budgétaires. En effet, la prise en compte des résultats de l'évaluation a un impact sur l'attribution des crédits et sur la gestion des effectifs (à rapprocher du rôle du Conseil de la Justice dans la préparation du budget de la justice). En outre, l'évaluation a d'autres conséquences comme la diffusion des résultats tant auprès des instances nationales que des médias, la mise en place de formation pour les magistrats ou plus rarement l'octroi de facilités matérielles à une juridiction ou un magistrat (livres, ordinateurs).

L'évaluation de la justice au Pays-Bas renvoie donc à différents mécanismes qui tendent à servir la promotion de la qualité de la justice mais dont les enjeux budgétaires sont fortement prégnants.

II. Angleterre

327. En Grande-Bretagne, il n'y a pas à proprement parler de système structuré d'évaluation. Par contre, on trouve un ensemble éclaté de modes de contrôle qui sont, d'une part, la marque de la logique managériale propre à ce pays et, d'autre part, la conséquence de la complexité du système juridictionnel britannique. Les contrôles existant se rattachent tous à

⁶⁴⁹ Cf. Aurélie Binet-Grosclaude et Caroline Foulquier, Rapport *Administration de la justice aux Pays-Bas*.

une évaluation collective de la justice, l'évaluation individuelle étant exclue en raison d'un attachement fort à l'indépendance des magistrats.

328. Les procédés de contrôle permettant d'évaluer la justice sont divers et font intervenir plusieurs organes. De manière explicite, c'est tout d'abord à l'*Administrative Justice and Tribunals Council* (AJTC) créé en 2007 que revient la mission de contrôler les Tribunaux. Le contrôle qu'il exerce est à intégrer plus globalement dans sa mission de recherche et d'assistance auprès des tribunaux administratifs et, à ce titre, l'évaluation qu'il conduit lui permet de faire des propositions d'amélioration de la justice administrative telle qu'elle est apparue en 2007 avec le *Tribunals, Courts and Enforcement Act* de 2007 (TCEA). Il convient alors, sans doute, de percevoir l'AJTC comme un organisme qui assure une sorte de veille à l'égard du système naissant de justice administrative.

Le *Tribunals Service* et le *Her Majesty Court's Service* (fusionnés depuis avril 2011), en raison de leur qualité d'agence d'exécution du Ministère de la Justice, ont un rôle notable en matière d'évaluation du système judiciaire. En effet, ces deux agences élaborent des plans d'action destinés aux juridictions dont elles supervisent la gestion. Ces plans déterminent des objectifs « draconiens »⁶⁵⁰ et structure des critères d'évaluation nombreux afin de mesurer les performances. Là encore, l'évaluation n'est pas une fin en soi car il s'agit de mettre en place un arsenal destiné à établir un bilan de l'activité de la justice dans la perspective de la reddition des comptes au Ministère de la Justice et au Parlement et dans le cadre de la gestion managériale de toute action publique, fut-elle celle de la justice.

En marge de cette démarche, les tribunaux qui en 2007 n'ont pas été intégrés au système de juridiction administrative institué par le TCEA (transformant en « First Tiers » une partie des anciens tribunaux) ne relèvent pas du *Tribunals Service* mais des ministères responsables de leur domaine de compétence. Ils sont soumis à des contrôles de gestion confinant à l'évaluation et chaque ministère a ses propres modalités de mesure et d'appréciation de leur activité.

329. L'évaluation de la justice prend aussi la forme de nombreuses enquêtes de satisfaction auprès des usagers, de questionnaires adressés aux professionnels ou encore d'enquêtes de satisfaction destinées aux témoins et aux victimes. On note d'ailleurs que parmi les objectifs des plans d'action des juridictions, la satisfaction des usagers (perçus comme des clients) sur des objectifs très concrets est nettement affirmée.

330. Enfin, le *Tribunals Service* est lui-même l'objet d'une évaluation par le Ministère de la Justice au regard de sa mission de gestion de la justice.

331. A la diversité des procédés de contrôle et d'évaluation, s'ajoute la diversité des critères. Leur détermination est plutôt centralisée. La finalité étant de servir la gestion managériale de la justice, les critères utilisés sont alors axés sur la mesure de l'efficacité, l'effectivité et la dimension économique de la justice. La mesure de la qualité est préconisée sans pour autant exclure le recours à des critères quantitatifs. On peut donner pour exemple les thématiques des critères d'évaluation du *Tribunals Service* : rapidité des décisions, qualité des décisions, réductions des coûts des décisions sachant que l'utilisation des critères destinés à mesurer les coûts est très récente et encore limitée.

332. Les exigences d'une gestion publique efficace, le souci de préserver l'indépendance de la justice, de même que la configuration de l'organisation juridictionnelle

⁶⁵⁰ Aurélie Binet-Grosclaude, Caroline Foulquier, Rapport sur l'administration de la justice en Grande-Bretagne, p. 22 et s.

britannique conduisent à un système d'évaluation diffus et éclaté dont la perception n'est pas toujours aisée. Paradoxalement pour un système n'ayant pas institutionnalisé, l'évaluation des services et de leurs agents, on ne peut que constater la permanence d'une analyse des résultats.

III. France

333. La France connaît à la fois l'évaluation collective de la justice et l'évaluation individuelle des magistrats.

334. L'évaluation collective est distinctement mise en œuvre pour la juridiction administrative et pour la juridiction judiciaire.

Pour la juridiction administrative, la mission est confiée à la Mission Permanente d'Inspection des Juridictions Administratives. C'est une émanation du Conseil d'Etat qui, périodiquement, contrôle l'activité des Tribunaux Administratifs et des Cours Administratives d'Appel. L'objet du contrôle ainsi effectué est large : il s'agit de vérifier le bon fonctionnement des juridictions administratives qu'il s'agisse d'apprécier la gestion, de mesurer les résultats de l'activité juridictionnelle ou encore qu'il soit question d'examiner des questions d'ordre individuel ou collectif.

La juridiction judiciaire est, quant à elle, contrôlée par l'Inspection Générale des Services Judiciaires, organe du Ministère de la Justice composé de magistrats judiciaires (et d'autres personnels, voir dernière réforme et textes à jour : Décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires, seuls les magistrats de l'inspection peuvent procéder à des enquêtes de nature administrative sur leurs collègues). Son champ d'intervention est là aussi étendu : l'inspection générale des services judiciaires apprécie le fonctionnement et la performance des juridictions judiciaires en procédant à des audits, audits qui existent aussi pour l'évaluation de la gestion financière ; elle assure la coordination des services d'inspection des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse. L'inspecteur général peut en outre diligenter des enquêtes administratives portant sur les agents (magistrats et non magistrats) soupçonnés de manquement à la déontologie.

L'évaluation collective revêt aussi une dimension budgétaire. En marge des évaluations collectives institutionnalisées, la justice est évaluée dans le cadre de l'attribution des crédits budgétaires. Les deux aspects de l'évaluation sont liés dans la mesure où tout simplement, le Ministère de la Justice qui élabore le projet de budget pour la juridiction judiciaire est l'instance responsable de l'Inspection Générale de la Justice et dans la mesure aussi où le responsable du programme budgétaire de la justice administrative est le Vice-Président du Conseil d'Etat dont la Mission Permanente d'Inspection des Juridictions Administratives provient.

Les critères de l'évaluation de la justice judiciaire et de la justice administrative convergent, les indicateurs de performance inscrits dans les documents budgétaires en témoignent⁶⁵¹. La célérité de la justice constitue le critère majeur, il implique une évaluation quantifiée à partir de différents indicateurs : délai de jugement, nombres d'affaires en stock, durée de l'instance. En outre, l'efficacité des magistrats et agents de greffe est aussi mesurée de manière chiffrée par la référence au nombre d'affaires réglées selon des ratios. Les critères qualitatifs sont en retrait, il s'agit notamment du taux d'annulation des décisions juridictionnelles. Les critères d'évaluation sont donc essentiellement chiffrés et axés sur une

⁶⁵¹ Rapport Assemblée Nationale n°2857, rapporteur R. Couanau.

amélioration de la rentabilité des juridictions⁶⁵² et de la productivité des agents. Les modalités de l'évaluation individuelle des magistrats le confirment.

335. L'évaluation individuelle des magistrats est établie en France. La finalité est d'abord de déterminer la valeur professionnelle du magistrat mais les enjeux budgétaires sont désormais très présents dans la mesure où la productivité des magistrats est un indicateur de la performance de chaque juridiction pris en compte dans le processus budgétaire. Ce sont les chefs de juridictions qui en ont la charge de l'évaluation individuelle, expression du pouvoir hiérarchique. L'évaluation peut parfois alors être perçue comme une sanction. L'attribution, depuis 2004, de primes modulables ne fait que renforcer ce sentiment en même temps qu'elle peut faire craindre une atteinte à l'indépendance des magistrats⁶⁵³.

IV. Synthèse sur l'évaluation

336. La question de l'évaluation de la justice est au carrefour de préoccupations communes aux trois pays étudiés. En effet, la volonté d'une gestion efficace, la nécessité de mesurer les résultats de l'action publique, ou encore l'impératif d'une gestion rationnelle des finances publiques font de l'évaluation un outil privilégié de gouvernance publique. Néanmoins, des enjeux fondamentaux comme l'indépendance de la justice et des magistrats conduit à des procédés nuancés d'évaluation.

A. Eléments communs

337. Les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et la France procèdent à une évaluation collective de la justice. Bien sur, chacun le fait au gré d'un système plus ou moins perfectionné et revendiqué mais il y a une volonté commune de mesurer les résultats de la justice. Le contrôle des activités des juridictions s'appuie sur trois caractéristiques majeures.

338. En premier lieu, le cadre général de l'évaluation collective de la justice est plutôt centralisé puisque ce sont des institutions nationales qui déterminent, au regard d'un certain nombre d'objectifs, les critères d'évaluation et de mesure. Localement, au niveau de chaque juridiction, le processus d'évaluation et de mesure doit être relayé mais seuls les Pays-Bas ont posé les bases d'une décentralisation effective de l'évaluation avec la possibilité d'adapter les indicateurs de performance.

339. Par ailleurs, l'évaluation, dans les trois pays, est utilisée à des fins budgétaires. L'appréciation de l'activité de la justice consiste à mesurer les résultats en se référant à des critères, pour la plupart quantitatifs, qui sont finalement repris dans le cadre de l'attribution des crédits au Ministère de la Justice. La recherche d'un perfectionnement du service de la justice n'est pas la priorité : l'évaluation est une étape du processus de rationalisation budgétaire qui relègue au second plan l'approche qualitative du fonctionnement des juridictions.

340. Enfin, l'évaluation collective est impulsée et organisée par des institutions spécialisées ou tout au moins par des organes spécifiques. Néanmoins, ces structures dépendent soit du Ministère, pour les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et la France concernant la

⁶⁵² Pour la juridiction administrative, voir Elsa Costa, *Des chiffres sans les lettres- La dérive managériale de la juridiction administrative*, AJDA 2010 p. 1623.

⁶⁵³ Jean-Paul Jean, Hélène Pauliat, "Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire", *Recueil Dalloz*, 2005, pp. 2717-2722.

juridiction judiciaire, soit d'une juridiction suprême pour la juridiction administrative en France.

341. On doit aussi noter parmi les convergences, les difficultés liées à l'évaluation individuelle des magistrats. Le contexte est différent selon chacun des trois pays : la Grande-Bretagne l'a exclue, les Pays-Bas ne l'ont pas institutionnalisée, la France la pratique. Cependant, la question est sensible car l'évaluation individuelle est partout perçue comme une atteinte larvée à l'indépendance des magistrats et donc de la justice. C'est ce qui explique la distance plus ou moins explicite prise avec ce procédé de contrôle en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas et ce qui génère une défiance des magistrats à son égard en France. Quoi qu'il en soit, l'activité de chaque magistrat finit toujours par être mesurable du fait d'une approche quantitative de son activité.

En effet, la productivité des magistrats est une préoccupation commune aux trois systèmes. C'est un des critères quantitatifs appliqué à la justice et même si, comme en Grande-Bretagne, l'évaluation individuelle n'existe pas en tant que telle, c'est de fait une manière d'évaluer la valeur professionnelle et la performance des magistrats. Au-delà de ces tendances communes, des différences notables apparaissent.

B. Eléments divergents

342. Quatre différences principales sont à souligner.

343. Tout d'abord, le périmètre de l'évaluation de la justice est différent dans les trois pays. La Grande-Bretagne a développé un système très complet de mesure de la satisfaction de tous les usagers de la justice : les justiciables, les avocats, les témoins, les victimes sont sollicités pour répondre à des enquêtes de satisfaction⁶⁵⁴. Cela relève, en Grande-Bretagne des techniques du « new public management » destinées à mesurer l'efficacité de l'action publique⁶⁵⁵. Les Pays-Bas ont aussi recours à ces procédés, dans une perspective de démarche-qualité très avancée. Quant à la France, le phénomène de mesure de la satisfaction des usagers n'a connu que des manifestations très ponctuelles.

344. Dans le prolongement de cette première différence, la Grande-Bretagne conduit à souligner un autre point de divergence. Si le recours à l'évaluation est, aux Pays-Bas et en France, institutionnalisé, en Grande-Bretagne il est diffus, il est surtout inhérent au système de « new-public management ». L'évaluation se pratique en étant légitimée par la recherche de la performance et de l'efficacité de l'action publique, elle est inhérente au système administratif britannique.

345. Les Pays-Bas se singularisent quant à eux par le recours à des institutions externes pour la mise en œuvre de l'évaluation (par exemple Prisma) et à des méthodes interactives comme l'intervision. La France a introduit l'intervision de façon expérimentale en formation continue à l'Ecole nationale de la magistrature ; aux Pays-Bas, le mécanisme est plus marqué, c'est une technique à part entière d'évaluation, c'est aussi une manière

⁶⁵⁴ L'importance de la satisfaction des usagers a été reprise par la CEPEJ (cf. rapport de Jean-Paul Jean et Hélène Jorry sur les enquêtes de satisfaction).

⁶⁵⁵ D'ailleurs, il est à noter que le *Tribunals Service*, par exemple, est évalué comme employeur par ses agents chaque année par le biais d'un questionnaire (Rapport annuel 2009-2010 du Tribunals Services, p. 39). En 2008, 55% du staff avait répondu à l'enquête. En 2008, le questionnaire était très général. Pour le prochain questionnaire (2010), ils essaieront de le rédiger de façon à ce qu'il puisse être discuté localement (Rapport annuel 2009-2010 du Tribunals Services, p. 39). En 2009, le taux de réponse était de 79%.

d'impliquer les magistrats dans la logique de résultat et de recherche de la qualité de la justice, problématique toujours centrale (RechtpraQ).

346. Quant à la France, dans sa spécificité centralisatrice « top-down », le thème de l'évaluation impose de souligner le rôle tout à fait singulier du Conseil d'Etat. Il est remarquable que ce soit une juridiction qui soit en charge de l'évaluation de la justice, le phénomène est d'autant plus marqué que le Conseil d'Etat, tout comme la Cour de Cassation, ne font pas l'objet d'une évaluation de leur activité.

C. Conclusion

347. La logique de résultat et de rationalisation budgétaire qui imprègne les administrations publiques contemporaines font de l'évaluation une évidente nécessité, mais selon des modalités assez différentes. Les réformes budgétaires communes aux trois pays n'ont fait que renforcer le poids de l'évaluation collective de la justice. Pourtant la référence à l'indépendance de la justice et des magistrats singularise l'évaluation de ce domaine, tout contrôle fait craindre une atteinte à ce principe. L'efficacité de la justice impose d'évaluer, l'enjeu est de le faire en trouvant un équilibre entre indépendance et responsabilité de la justice.

Section V. Qualité de la justice

348. Il paraît relativement difficile de conceptualiser ou simplement de définir ce que recouvre l'expression « qualité de la justice », avec ce paradoxe souvent relevé que la qualité est, presque inéluctablement, une préoccupation inhérente à l'activité « justice »⁶⁵⁶. Le caractère indéfinissable de la qualité autrement que par la considération qu'elle est une exigence, un standard, son caractère éminemment subjectif, pourraient faire d'elle l'une de ses notions qualifiées de « fonctionnelles »⁶⁵⁷ dès lors qu'elles ne peuvent être définies que par l'utilisation que l'on peut en faire, le sens que l'on veut bien leur donner. C'est ici relever le caractère dynamique et polysémique de l'idée de qualité.

Dès lors, le concept de qualité appliqué à la justice peut revêtir un nombre indéfinissable de définitions, parfois même en contradiction. Il suffit, pour s'en rendre compte, de se poser une simple question : une justice de qualité est-elle celle qui prend le temps de juger, ou une justice de qualité est-elle celle qui, au détriment d'une certaine qualité substantielle des décisions juridictionnelles, jugerait plus vite ?

De la qualité de la justice il est ainsi possible de dire tout et son contraire si bien que toute démarche de systématisation serait vaine, rendant la tâche du chercheur compliquée et lui imposant même de verser dans sa propre subjectivité dès lors que la qualité ne bénéficierait d'aucune réelle acception.

349. La qualité souffre, dès lors, d'un défaut de systématisation. C'est une véritable pléiade de conceptions hétérogènes de la qualité de la justice qui émergent, se bousculent, parfois se contredisent. La question de la qualité de la justice se gardera bien d'obtenir des réponses conformes voire unanimes dès lors qu'elle ouvre la voie à une appréciation personnelle et qu'ainsi les éléments qui en ressortent souffrent, presque d'emblée, d'une

⁶⁵⁶ B. Durand, « Propos introductifs », *RRJ* 2002-5, p 2145 ; J.-P. Jean, V° « Evaluation et qualité », in L. Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF 2004, p 481.

⁶⁵⁷ R. Chapus, « Georges Vedel et l'actualité d'une "notion fonctionnelle" : l'intérêt d'une bonne administration de la justice », *RDJ* 2003, I, p 3 ; P. Yolka, « La bonne administration de la justice : une notion fonctionnelle ? », *AJDA* 2005, p 233.

critique légitime car fondée sur une perception différente. Il y aurait, pour ainsi dire, autant de conceptions de la qualité de la justice qu'il y aurait de conceptions de la seule justice.

C'est peut-être à cela que se réduit l'intérêt d'une approche comparée de la qualité de la justice. Aussi relatif soit-il, cet intérêt mérite toutefois d'être soulevé pour qu'il soit éventuellement possible, dans l'addition des conceptions de la qualité de la justice, que se forme une perception homogénéisée de cette dernière de sorte que la qualité de la justice passe de la « chimère » au standard juridique. Difficile opération que celle qui consiste à regrouper l'hétérogénéité des conceptions de la qualité de la justice en un tout homogène servant de modèle.

350. Des standards de qualité se dégagent toutefois assez fortement au niveau européen, la Cour EDH les énonce en déclinant les principes du procès équitable.

Appliqué à la justice, le concept de qualité n'en est pas moins porteur de sens ; il implique inéluctablement que soient prises en considération les spécificités du service public de la justice. Car il demeure impensable, si la qualité semble constituer une exigence commune à l'ensemble des services publics plus « traditionnels »⁶⁵⁸, qu'elle ne s'adapte pas aux particularismes organisationnels et fonctionnels de la justice. La qualité ne peut être vue comme le remède universel de tous les maux. Si l'on retient toutefois que la justice est, avant toute autre chose, un service public, c'est pour le mieux rapprocher de ses homologues⁶⁵⁹. Dès lors, la qualité semble pouvoir s'appliquer sans qu'elle pose de réelles difficultés en termes de compatibilité. Le raisonnement s'inverse et les difficultés surviennent dès lors que la justice se perçoit comme un service « extraordinaire », au sens littéral du terme, dans la mesure où elle doit proposer une « prestation » - la décision de justice – à l'abri de toutes pressions et donc en toute indépendance. D'ailleurs, l'indépendance n'est-elle pas la qualité la plus attendue ? N'est-ce pas là l'expression du seul accord unanime possible ? Si la banalisation de la justice en un service public ordinaire permet une applicabilité facilitée des exigences de qualité communes à l'ensemble du secteur public, il ne peut être fait de la qualité une application si globalisante. Car dans le terme même de « qualité » résonne l'écho de la performance, de la rentabilité, de la satisfaction, du clientélisme... Or ce qui peut être valable pour un service public de prestations marchandes ne peut l'être pour un service public de prestations « immatérielles » ou « intellectuelles » dont le « processus de production » est nécessairement protégé.

Dès lors, l'application du concept de qualité dépendra du rapport qui sera entretenu avec l'institution judiciaire. La qualité du service public de la justice, en relation donc, avec ses « usagers », ne peut être que celle de son organisation, de son accessibilité. La qualité de la fonction juridictionnelle, en relation, cette fois-ci, avec les justiciables parties au procès, mais aussi les juges, ne peut être perçue dans les mêmes termes. En découlent différentes modalités d'appréciation de la qualité de la justice : en tant que système, administration organisée, hiérarchisée et en tant qu'« organisme indépendant de production ». La qualité pourra alors dépendre du mode d'administration retenu ; elle dépendra aussi, et surtout, des traditions, de la culture de l'Etat.

⁶⁵⁸ Lucie Cluzel, « La promotion de la qualité dans les services publics, un précédent pour la Justice ? » in Emmanuel Breen (dir.), *Evaluer la Justice*, PUF 2002 p 53 et s. ; L. Cluzel-Métayer, *Le service public et l'exigence de qualité*, th., D. 2006 ; S. Renan, « Amélioration de la qualité de la justice : difficultés théoriques et pratiques », *RRJ* 2002-5 p 2211.

⁶⁵⁹ E. Guigou (dir.), *Le service public de la justice*, O. Jacob 1998.

I. Pays-Bas

351. Les Pays-Bas sont incontestablement le « modèle » offrant le « système qualité » le plus abouti. C'est sans doute à partir du modèle néerlandais qu'une systématisation du concept serait envisageable dès lors que, récemment seulement, les Pays-Bas se sont lancés dans un vaste mouvement réformateur tendant à ce que soit améliorée la qualité de la justice⁶⁶⁰. Il semble que la logique qualité ait commencé avec la création de la commission *Leemhuis* formée en juin 1997 à la demande de la représentation nationale. Un rapport fut remis un an plus tard lequel formula diverses propositions en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice, son indépendance, sa qualité et son efficacité. Ledit rapport préconisait d'ailleurs, dès ses premières lignes, l'instauration d'un organisme indépendant chargé de piloter cette nouvelle logique. Il s'agissait du Conseil supérieur de la justice auquel le rapport préconisait de reconnaître des pouvoirs en matière de gestion du personnel judiciaire, de management par la qualité, de nomination et de formation des juges, de gestion des infrastructures, de développement des nouvelles technologies...etc...Une nouvelle mission devait en outre lui être réservée : celle de négocier directement avec le ministère de la justice les dotations budgétaires afin de les redistribuer ensuite à l'ensemble des juridictions formant le système judiciaire. Le rapport préconisait en outre la mise en place d'un nouveau modèle d'administration des juridictions en la forme d'un comité composé de plusieurs juges, d'un président, d'un manager qualité (magistrat), un directeur de gestion issu du monde professionnel. La composition de tels comités reflète alors l'idée que la qualité ne peut être confiée aux seuls magistrats mais qu'au contraire, du fait des aspects privés qu'elle recèle doit nécessairement être gérée, par des personnalités du secteur économique. De tels « comités de gestion » devraient alors rendre des comptes de l'administration de leur juridiction auprès du Conseil supérieur.

352. La première conception de la qualité qui en ressort est celle d'une qualité « structurelle » en ce sens où, indépendamment d'objectifs précis, elle impose une organisation ou une réorganisation du système pour justement définir ensuite les objectifs qualité à suivre. La qualité apparaît alors davantage comme un support que comme une finalité en soi. L'idée est également qu'il faut alors confier l'administration de la qualité à un organisme spécifique.

Pour donner suite à ce rapport, s'ensuivit un projet de renforcement de l'organisation judiciaire, le *PVRO*⁶⁶¹ établi en coopération entre magistrats et gouvernement. La philosophie de ce projet fut de poursuivre l'autonomisation de la gestion du système judiciaire en responsabilisant les organismes gestionnaires tels que le Conseil supérieur. La responsabilité, au sens de « rendre des comptes » est alors le corollaire de cette autonomisation de gestion, le financement des tribunaux étant directement conditionné à leurs résultats. Le discours sur la qualité du système peut, avec ce nouvel aspect, alors être perçu comme le maintien d'une certaine forme de contrôle de l'Etat sur la justice et, sous couvert d'autonomisation, la

⁶⁶⁰ V. notamment, Ph. Langbroek, « Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *RFAP* 2008, n° 125, p 67 ; M. Fabri, J.-P. Jean, Ph. Langbroek et H. Pauliat (dir.), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Montchrestien, 2005, spéc., pp 301-321 ; Ph. Langbroek, (dir.), *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 Council of Europe member States, a qualitative inventory to hypothesis factors for success or failure*, CEPEJ studies n° 13 ; A.-L. Sibony, « Quelles leçons tirer des expériences étrangères ? », in E. Breen, *Evaluer la justice*, PUF 2002, p. 77.

⁶⁶¹ *Project Versteking Rechterlijke Organitic* en néerlandais.

permanence d'un lien hiérarchique par une nouvelle forme de contrôle plus gestionnaire. La qualité serait alors le prétexte d'une « gouvernamentalité néolibérale »⁶⁶².

Une loi de juin 2000 s'est alors chargée de rendre effectif le modèle d'organisation proposé notamment par le rapport *Leemhuis*. De nouveaux comités de gestion virent le jour composés, entre autres, d'un administrateur non juge. Ils sont alors chargés de l'entretien du réseau informatique, des locaux, de la sécurité, du management par la qualité, de la gestion du personnel, de l'uniformité des jugements rendus et de la qualité du raisonnement juridique. Dès lors, la qualité implique ici la création de cellules spécifiques identifiables (au sein des tribunaux régionaux et d'appel) chargées d'une double mission : le contrôle de la qualité du tribunal en tant que structure administrative et la qualité du processus juridictionnel voire des décisions elles-mêmes ; si bien que la logique qualité s'immisce dans l'activité juridictionnelle normalement protégée par le biais de l'indépendance de la fonction juridictionnelle.

353. La qualité n'est donc plus réduite à un discours administratif structurant mais influence également le procès et la qualité substantielle des décisions de justice. Les magistrats se sont d'ailleurs montrés relativement sceptiques à l'idée du nouveau système budgétaire proposé dès lors qu'il aboutit, sous couvert d'une logique objective de résultats, à une évaluation de l'activité juridictionnelle des magistrats. Avec cette dernière logique, plane donc sur les magistrats néerlandais, la menace d'une atteinte à leur autonomie professionnelle. Dès 2002 fut instaurée une réforme d'envergure jetant les dernières bases nécessaires au passage d'une logique de moyens à une logique de résultats alors chapeautée par un système de qualité commun⁶⁶³. La qualité revêt alors presque exclusivement les allures de la performance. A travers cet outil commun, c'est bien la qualité d'ensemble du système judiciaire qui est recherchée à travers une évaluation tant de son organisation que de son fonctionnement. Ce système propose alors des outils de mesure de la qualité du fonctionnement judiciaire⁶⁶⁴, du taux de satisfaction des « clients », et collaborateurs en leur signifiant les démarches à suivre pour porter, à l'encontre du système, une réclamation. La méthode *Rechtspraak* contribue également à la promotion du professionnalisme, chaque magistrat devant effectuer 30 heures de formation par an à compter du 1^{er} janvier 2009. De cette manière, les juridictions sont en mesure de déterminer leur « positionnement » en termes de qualité tous les deux ans via des enquêtes de satisfaction, des audits ou autre comités de visite. En outre, et tous les trois ans, doit être mis en place l'agenda de l'organisation judiciaire au terme duquel sont fixés des objectifs⁶⁶⁵.

En définitive, le projet *Rechtspraak* reflète le dynamisme propre au concept de qualité. En s'affichant comme un outil commun de gestion, il en permet même une relative systématisation autant qu'il permet l'émergence de « sous-projets » tels que le projet *PROMIS* destiné à améliorer la motivation des jugements pénaux par une meilleure motivation de la preuve et de la décision relative à la mesure de la peine.

Les réformes successives du système trop brièvement décrites ici ont été évaluées en 2007 par la Commission *Deetman*. Le rapport a notamment pu conclure, au-delà des avantages inhérents aux différentes logiques de qualité en terme, notamment, de prise de conscience, que les différentes politiques mises en place bouleversèrent les schémas juridictionnels classiques, la recherche sans cesse plus poussée de la productivité

⁶⁶² A. Garapon évoque ici la « gouvernamentalité néolibérale », A. Garapon, « Un nouveau modèle de justice : efficacité, acteur stratégique, sécurité », *Esprit*, nov. 2008, p 107.

⁶⁶³ Le *Rechtspraak*.

⁶⁶⁴ A l'aide d'indicateurs tels que l'impartialité, l'intégrité, l'expertise, l'unité juridique, la diligence et la ponctualité.

⁶⁶⁵ Pour la période 2008/2011, les objectifs suivants ont été mis en avant : compétence, fiabilité, efficacité, légitimité, l'organisation judiciaire devant être « ancrée dans la société ».

juridictionnelle menaçant de plus en plus l'indépendance fonctionnelle des juges et donc la qualité substantielle des jugements (par, notamment, le défi de la cohérence, de l'uniformité jurisprudentielles). Cette situation a d'ailleurs pu faire penser à une certaine fonctionnarisation des magistrats propres à en abimer leur statut caractérisé par l'indépendance.

En bref, l'exemple des Pays-Bas, s'il illustre la possibilité d'une systématisation et d'une application uniforme de la logique qualité n'en démontre pas moins les faiblesses et possibles effets pervers, la qualité d'un « secteur » judiciaire (l'administration de la justice) pouvant dégénérer celle propre à un secteur différent (la fonction juridictionnelle).

II. Angleterre

354. Il semblerait que la première perception de la qualité soit celle orientée vers la satisfaction des justiciables et professionnels de justice. Dès lors, existent de nombreux sondages d'opinion, ou autres enquêtes dont les résultats font l'objet, le plus souvent d'une publication. La qualité mesurée est alors celle de la justice en tant que service public dès lors que sont évalués les conditions d'accès aux différentes juridictions, le traitement des usagers, la durée des procédures, l'accès à l'information, l'accessibilité ou l'environnement général de la juridiction⁶⁶⁶. C'est ici peut-être concrétiser le sens originel de la qualité de la justice en ce sens où elle aboutit à replacer le citoyen au cœur du fonctionnement et donc de la légitimité d'exercice du service public de la justice. Les enquêtes permettent alors au *HMCS* et *Tribunal service*, sorte d'organisme gérant la qualité de la juridiction de confronter leurs résultats aux objectifs fixés. Dès lors que les résultats, par juridiction, sont publiés, la qualité implique, *de facto*, une forme de concurrence inter-juridictions, le but étant de « remonter au classement ». Il existe, par ailleurs, un organisme spécifique indépendant chargé de l'évaluation du système judiciaire dans son ensemble ; c'est le *Her Majesty's Crown Prosecution Service Inspectorate* (HMCPPI). Du côté de la justice administrative, c'est le *Administrative Justice and Tribunal Council* qui est chargé d'une telle mission. La qualité implique donc, ici, la mise en place de structures identifiées destinées à la manager.

La « mise en concurrence » relevée plus haut du niveau de qualité des juridictions peut aboutir à une labellisation via le *Customer excellence Service*. Cette labellisation s'obtient après une démarche relativement complexe, un comité de visite étant sollicité. D'autres « outils » qualité existent tels que le *Criminal Case Framework*, sorte de guide de procédure sans réelle force contraignante. Son but n'est alors pas tant d'imposer des critères définis en amont, mais bien de faire participer les acteurs du système pénal à leur élaboration de sorte qu'il matérialiserait une forme de qualité « molle » car plus consentie, plus apaisée.

Dès lors que la qualité apparaît davantage comme un concept « fourre-tout » non conceptualisable, elle laisse place, en Angleterre à une série d'initiatives plus isolées. Il a pu notamment être question d'améliorer l'efficacité du procès pénal en insistant sur l'importance et l'effectivité des premières audiences. Dès lors, la qualité rimerait ici avec l'accélération du procès via une certaine réduction du nombre d'audiences par la rationalisation de leur multiplication. Un tel projet fut notamment mené par le *Courts Improvement Project Board* présidé par le *Senior Presiding Judge* d'Angleterre et du Pays de Galle, assisté, au niveau local, par les *Local Implementation Teams*⁶⁶⁷.

⁶⁶⁶ Il existe, par exemple, une *Witness charter*, une charte pour les témoins au procès définissant, objectivement les critères de qualité d'un tribunal, www.cjsonline.gov.uk. Cette Charte n'a toutefois pas de réelle valeur contraignante. Ses objectifs principaux résident dans l'information, l'explication du processus pénal mais aussi dans le soutien et la protection des témoins au procès.

⁶⁶⁷ Les *Crown Courts* ont connu un projet similaire d'amélioration générale de leur fonctionnement lequel n'a jamais abouti.

La recherche de la qualité de la justice judiciaire ne bénéficie donc pas, en Angleterre, d'une approche homogène et dictée « par le haut » ; plutôt laisse-t-elle la place à des démarches plus sectorielles⁶⁶⁸.

355. En revanche, au niveau de la justice administrative, la qualité revêt un sens plus structurel dans la mesure où la recherche de la qualité de la justice semble être à l'origine de la dualisation de l'ordre juridique et donc de la création d'une justice administrative détachée du système judiciaire traditionnel en Angleterre. La réforme de 2007⁶⁶⁹ va dans le sens de la rationalisation et de la simplification du système en regroupant des juridictions et en spécialisant des chambres dans le contentieux administratif. C'est l'émergence d'une justice administrative institutionnalisée. La création de l'*Administrative justice and Tribunals Council* va dans ce sens dès lors qu'un tel organisme est chargé d'éclairer le *Senior President of Tribunals* lequel a des compétences en matière de qualité en étant, notamment chargé de développer des moyens innovants de résolution des conflits. A ce titre, la qualité recherchée de la justice administrative semble aller dans le sens particulier de recherche de l'amélioration de l'indemnisation des dommages causés par l'administration aux administrés. Emerge progressivement la figure d'un juge administratif de conciliation allant dans le sens d'une logique de qualité plus générale qui tend à rapprocher l'administration de l'administré. Enfin, il convient de noter la création d'un *Tribunal Procedure Committee* dont le but est de tenter de mettre fin à la multiplicité et à la complexité des procédures au sein des tribunaux administratifs. Cette institution reflète une conception plus procédurale de la qualité de la justice, voire une certaine homogénéisation dès lors qu'est recherchée une uniformisation des procédures.

356. L'exemple anglais illustre donc la réalité d'une conception hétérogène, pragmatique de la qualité par des démarches spécifiques non réellement coordonnées malgré l'existence de structures identifiées de gestion de la qualité.

III. France

357. A l'image de l'Angleterre, la France semble opter pour une perception hétérogène de la qualité par le biais, notamment de politiques sectorielles. Il est dès lors difficile de donner un sens à la qualité de la justice du fait de l'hétérogénéité des conceptions y concourant. La qualité de la justice en tant que service public est recherchée. La recherche de la satisfaction des usagers a pu notamment donner naissance à la création de la Charte Marianne laquelle tente de fournir des outils nécessaires à la promotion de la qualité de l'accueil des services publics déclinables en différents critères : accessibilité, courtoisie, réponse compréhensible formulée dans un délai annoncé... En outre, ont pu être menés un nombre important de sondages d'opinion valorisant ainsi une forme de qualité « extérieure » de la justice, la prise en compte de l'opinion publique correspondant à une logique générale de transparence administrative et de relégitimation des services publics.

358. L'idée est ici de replacer l'utilisateur, par son opinion, au cœur du fonctionnement des services publics. La prise en compte des opinions et des revendications des usagers pose

⁶⁶⁸ Pour un aperçu de telles démarches, v. par ex., Gar Yein Ng, « Quality management in the Justice System in England and Wales », in Ph. Langbroek, *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 Council of Europe member states*, p 35, spéc. P 49. L'auteur note alors que l'ensemble des démarches sectorielles de qualité est en réalité le révélateur d'une politique uniforme de qualité : « In sum, there appears to be a unified quality policy to be applied across the courts. The aim of this policy appears to be to enhance quality and consistency of customer service, and improve courts performance in general ».

⁶⁶⁹ *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*, cf. *supra*.

en outre la question du traitement de leurs réclamations. La France propose alors un système plutôt complexe de traitement des plaintes lequel dépend de l'activité de différents organismes au regard de la qualification à donner à la plainte (cf. la récente réforme du CSM et le système de plaintes introduit).

En effet, suite à l'affaire d'Outreau, un système de plaintes permettant aux justiciables de saisir directement le CSM a été introduit. Le CSM peut être saisi dans l'hypothèse où le comportement d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est qualifiable de faute disciplinaire. La loi organique du 22 juillet 2010 (validée quasi entièrement par DC n° 2010-611 du 19 juillet 2010) modifie alors l'article 50-3 de l'ordonnance de 1958 : "tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, le comportement adopté par un magistrat du siège dans l'exercice de ses fonctions susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le CSM. Le CSM a mis en ligne un formulaire de plainte (CERFA) téléchargeable par les particuliers.

De plus, dès lors que la plainte reflète la « maladministration » du système sans qu'elle soit liée à un comportement disciplinairement répréhensible du magistrat, il devrait être possible de confier son traitement au Défenseur des droits, institution issue de la réforme constitutionnelle de 2008. L'article 4 al. 1 de la Loi organique n° 2011-333 relative au Défenseur des droits semble, en effet, offrir une compétence de principe à ladite institution en matière de traitement des réclamations liées à un mauvais fonctionnement des services publics⁶⁷⁰. En outre, l'article 29 de ladite loi prévoit que « Le Défenseur des droits peut saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires des faits dont il a connaissance et lui paraissent de nature à justifier une sanction ». Toutefois, par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a considéré récemment que le Défenseur des droits ne peut être autorisé à donner suite aux réclamations des justiciables portant sur le comportement d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions⁶⁷¹.

Paraît ainsi éludée la question des réclamations relatives à un dysfonctionnement du système indépendamment du comportement d'un magistrat pris isolément. Cela signifie-t-il qu'en cas de tel dysfonctionnement, le seul recours possible soit un recours en responsabilité ? Le Conseil constitutionnel a-t-il entendu exclure également de la compétence du Défenseur des droits les plaintes relevant un tel dysfonctionnement ? Le moins que l'on puisse dire est que le système de traitement des plaintes est, en France, très complexe car il peut donner lieu à une action disciplinaire, à l'hypothétique sollicitation du Défenseur des droits ou à une action en responsabilité de l'Etat.

⁶⁷⁰ « Le défenseur des droits est chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat ».

⁶⁷¹ Décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011, cons. 16 : « Considérant que l'article 15 de la Déclaration de 1789 et l'article 64 de la Constitution garantissent l'indépendance de l'ensemble des juridictions ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le gouvernement, nous plus qu'aucune autorité administrative ; que les attributions du Défenseur des droits en matière disciplinaire ne sauraient conduire à remettre en cause cette indépendance qui, dans ce domaine, est garantie par les procédures particulières qui leur sont propres ; que, notamment, les conditions dans lesquelles la responsabilité disciplinaire des magistrats de l'ordre judiciaire peut être engagée sont prévues par l'article 65 de la Constitution ; que, dès lors, les dispositions de l'article 29 ne sauraient autoriser le Défenseur des droits à donner suite aux réclamations des justiciables portant sur le comportement d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions ; qu'elles ont pour seul effet de lui permettre d'aviser le ministre de la justice de faits découverts à l'occasion de l'accomplissement de ses missions et susceptibles de conduire à la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat (...) ».

359. La recherche de la qualité organisationnelle de la justice a également pu donner lieu, en France à une restructuration géographique de la carte judiciaire au détriment d'une logique de proximité pourtant insufflée auparavant⁶⁷².

360. D'un point de vue plus fonctionnel, la qualité du processus d'élaboration des décisions de justice passe, en France, par la recherche classique de sa rapidité. Le développement des modes alternatifs de règlement des litiges en témoigne. Par ce phénomène de déjuridictionnalisation, est certes recherchée une rapidité de traitement, mais aussi une certaine relégitimation de la procédure. En effet, à côté du discours de l'efficacité de telles procédures alternatives coexistent celui qui tend à démontrer qu'en « jugeant » autrement par des démarches de conciliation, de transaction ou de médiation⁶⁷³, l'on fait en définitive participer le justiciable à l'élaboration de ce qui deviendra sa décision de justice. A la recherche de l'efficacité procédurale se superposerait une recherche de légitimité du processus décisionnel. Cette recherche donne lieu également à des politiques plus sectorielles tels que la signature de contrats d'objectif connus de la justice administrative ou la signature de chartes ou protocoles de procédure, l'idée étant, par ces différents outils de rationaliser le travail en juridiction. De façon plus homogène, est recherchée une performance d'ensemble du système judiciaire, la LOLF, constitution financière de la France, illustrant le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats applicable au service public de la justice. La performance de la justice peut désormais se chiffrer ce qui implique une évaluation de la qualité « professionnelle » des magistrats, leur capacité à juger plus et plus vite pouvant même être récompensée par le biais de primes de rendement.

361. Dans un registre *quasi* similaire, il semblerait que soit posée, en France, la question de la qualité substantielle des décisions de justice du fait, notamment de l'influence de la jurisprudence européenne. La célèbre affaire *Taxquet* de 2009⁶⁷⁴ et la décision rendue par la suite en Grande Chambre le 16 novembre 2010) ont démontré l'importance de la motivation des arrêts de cours d'assises favorisant ainsi l'émergence d'un droit à la compréhension des décisions de justice a, en effet, eu une certaine résonance en France. De l'obligation, pour le juge, de motiver les décisions de justice, on passerait à un droit des justiciables à leur compréhension, leur acceptation marquant ainsi le passage d'une motivation déductive à une motivation persuasive des décisions de justice. Le rapport Léger⁶⁷⁵ a fait sienne cette argumentation tout comme le projet de la section du contentieux du Conseil d'Etat du 10 avril 2011⁶⁷⁶. Cependant, la Décision du conseil constitutionnel du 1^{er} avril 2011, en ne retenant pas l'obligation de motiver les décisions des jurys d'assises semble constituer un pas en arrière dans l'émergence d'un droit à la compréhension de toutes les

⁶⁷² La rationalisation de la carte judiciaire, fondée sur des considérations économiques et décidée par le gouvernement sans réelle discussion avec les professionnels de justice, a concerné principalement la suppression de tribunaux d'instance (suppression de 401 juridictions – 21 tribunaux de grande instance, 178 tribunaux d'instance et juridictions de proximité, 62 conseils de prud'hommes, 55 tribunaux de commerce, 85 greffes détachés de tribunaux d'instance).

⁶⁷³ Le développement du juge unique contribue à cela également.

⁶⁷⁴ CEDH 13 janvier 2009, *Taxquet c/ Belgique*, req. n° 926/05, Procédures 2009, n° 116, obs. Buisson ; *Gaz. Pal.*, 13-14 mai 2009, n° 11, notes Desprez et J. Simon-Delcros.

⁶⁷⁵ La documentation française, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports_publics/094000401/index.shtml

⁶⁷⁶ « La concision des projets, souvent présentée comme une tradition qu'il faudrait s'efforcer de perpétuer, s'accommode mal, lorsqu'elle est trop poussée, du besoin qu'expriment aujourd'hui les justiciables de mieux comprendre la justice rendue en leur nom. Elle peut également être source d'ambiguïté pour l'administration comme pour la doctrine. Il nous faut donc réfléchir à la modernisation de notre parti rédactionnel, qui pourrait consister à adopter des motivations plus développées non seulement dans des contentieux particulièrement techniques, à forts enjeux économiques ou politiquement sensible, mais aussi dans des contentieux concernant les publics fragiles, où le besoin d'explication et d'intelligibilité est fort », rapp., p 31.

décisions de justice⁶⁷⁷. Toutefois, Michel Mercier, actuel Garde des sceaux, s'est récemment exprimé dans un sens favorable à la reconnaissance de l'obligation de motiver les décisions d'assises : « l'intime conviction demeure le principe. Mais désormais, le Président de la Cour rédigera une note retraçant le raisonnement du jury et indiquera les raisons de la décision de condamnation ou d'acquiescement »⁶⁷⁸.

362. La qualité de la justice en France ne peut donc pas se conceptualiser dans la mesure où elle laisse libre cours à de nombreuses initiatives spécifiques autant qu'elle ne peut réellement se définir. Toutefois, lorsqu'elle signifie performance, l'application qui en est faite est plus homogène ; elle rime alors avec rationalisation de l'organisation du système et du fonctionnement juridictionnel.

IV. Synthèse sur la qualité de la justice

A. Eléments communs

363. La plupart du temps, la qualité de la justice ne bénéficie pas d'une réelle approche conceptualisée ou systémique. Au contraire, elle se caractérise par une relative hétérogénéité dans ses significations et applications.

364. Le plus souvent, elle revêt un sens structurel ou institutionnel dans la mesure où, avant d'être objectivée, elle est un support en ce sens qu'elle peut être, en premier lieu, à l'origine de la création d'organismes spécifiques chargés de la mettre en place ou la restauration d'institutions existantes alors réorientées vers la gestion de la qualité. La qualité est alors animée par la recherche de la satisfaction des usagers, comme pour les replacer au cœur du fonctionnement de la justice et ainsi en relégitimer l'exercice.

La qualité impliquerait donc, de prime abord, la restructuration du système judiciaire pour identifier les organismes chargés d'en assurer la promotion. Cette recherche de l'organisation de la qualité provient, le plus souvent « d'en haut » c'est-à-dire de l'Etat au niveau central. Dès lors, il est souvent reproché à la logique qualité de masquer un nouveau contrôle de l'Etat dès lors que sont imposés aux « gestionnaires locaux » de nouvelles responsabilités managériales. La qualité serait alors perçue comme le prétexte à une forme de resserrement de la gestion autour des compétences de l'Etat, l'autonomie qu'elle affiche n'étant qu'une autonomie de façade. D'ailleurs, lorsque la qualité tend à l'amélioration de la performance du fonctionnement du système judiciaire, elle a tendance à aller de pair avec un contrôle, via l'évaluation, de l'activité professionnelle des juges. A travers elle, c'est bien la qualité de la manière de juger qui est évaluée. C'est ici donner à la qualité un sens plus fonctionnel moins compatible, du fait du principe d'indépendance, avec les spécificités du service public de la justice. Par son impact sur le versant « fonctionnel » du système judiciaire, la qualité bouleverse les « traditions juridictionnelles » en développant, via un discours managérial ou participatif, de nouvelles méthodes de jugement. Si bien que le discours de la qualité apparaît comme tellement ancré, sans pour autant être défini, dans le système judiciaire que celui-ci doit s'y adapter, au risque d'en perdre ses spécificités.

365. Dans un tout autre registre, il ne ressort pas des différents systèmes analysés de réels discours sur la qualité substantielle des décisions de justice. Lorsque la question est posée, le renvoi aux canons traditionnels du procès équitable est *quasi* systématique. Si bien que la qualité de la décision de justice est confondue avec celle de son processus

⁶⁷⁷ Décision n° 2011-113/115 QPC du 1^{er} avril 2011.

⁶⁷⁸ Le projet de loi a été présenté en Conseil des ministres le 13 avril 2011.

d'élaboration. Lorsqu'est évoquée la question de la qualité « matérielle » des décisions de justice, les mécanismes d'appel et de cassation sont présentés, en toute logique. Toutefois, un certain discours qui tend à l'amélioration de la qualité substantielle des décisions de justice émerge dès lors qu'est généralement recherchée une amélioration de leur motivation. Tous les systèmes semblent s'accorder pour dire que la seule motivation déductive ne suffit pas à la compréhension nécessaire des justiciables.

B. Éléments divergents

366. Il paraît ici plutôt difficile de se lancer dans l'exercice de la comparaison dès lors que la qualité est généralement perçue de manière hétérogène. Il y aurait donc autant de divergences que de conceptions de la qualité. Toutefois, il semblerait que seuls les Pays-Bas se situent dans une conception relativement homogène de la qualité. Le système qualité qu'ils proposent étant très bien structuré et très bien identifié. La France et l'Angleterre n'en seraient qu'aux balbutiements, la recherche générale de la qualité se matérialisant par des démarches plus sectorielles. Dès lors, en découlent différents modèles d'organisation de la qualité certainement déjà explicités dans le II. Aussi est-il ici inutile d'y revenir, mais simplement d'insister sur le fait que la qualité est à l'origine de différents modèles d'administration de la justice en fonction du « degré » de confiance accordée aux différents organismes du système. Pour ne prendre qu'un simple exemple, si le Conseil supérieur de la justice néerlandais semble constituer la pierre angulaire du système qualité, le Conseil supérieur français de la magistrature ne dispose pas de telles compétences dès lors que ne lui sont reconnus que des attributions traditionnelles telles que la gestion de la discipline des magistrats ou en matière de nomination de ces derniers.

C. Conclusion

367. Il n'est pas possible de définir clairement ce que recouvre l'expression « qualité de la justice ». La règle est ici celle de l'hétérogénéité. De nombreuses acceptions de la qualité sont données par les différents systèmes : néerlandais, anglais et français. S'il faut toutefois tenter de systématiser ces différentes approches, il est clair que la qualité revêt un sens structurel et un sens fonctionnel. La qualité de la justice est celle de son administration, son organisation mais aussi celle de son fonctionnement juridictionnel. Le dynamisme propre au concept de qualité est à l'origine de nombreuses appréciations de la justice en tant que service public et/ou en tant qu'autorité ; si bien que la notion de qualité est à même de libérer une série d'initiatives sectorielles. Dès lors, l'exercice de comparaison confine au répertoire des différentes acceptions de la qualité de la justice. Toutefois, face au système de qualité « totale » retenu par les Pays-Bas, il serait possible d'envisager deux « types » de qualité : une qualité standardisée, comprise, appliquée, diffuse, structurée et donc bien implantée au sein du système judiciaire, sorte de *hard quality* à laquelle s'opposerait la *soft quality*, c'est-à-dire une qualité plus « molle », car moins répandue, réfractaire à toute conceptualisation, mais plus libérale car ouverte à davantage de conceptions.

Section VI. Conclusion et propositions

368. Les analyses thématiques des réformes de l'administration de la justice dans les trois pays observés font apparaître les indices de probables transformations du métier de juge, des procédures judiciaires et d'une tentation de dissocier fonctions administratives et fonctions juridictionnelles au sein de l'appareil judiciaire. La question est de savoir si c'est la poursuite d'un objectif d'efficacité qui risque de faire

perdre au système son identité.

Cela implique plus que jamais de proposer des critères de distinction entre mesure d'administration de la justice et mesure d'administration judiciaire, et surtout mesure juridictionnelle et mesure administrative⁶⁷⁹.

369. La CEDH dans une décision du 5 octobre 2010, *Dmd Group c/ Slovaquie* a distingué le rôle du président d'une juridiction en tant qu'administrateur agissant au nom du ministère de la justice et en tant que juge. La Cour a constaté une violation de l'article 6§1 à propos de la décision prise par un président de tribunal de district de s'attribuer, pour la juger le même jour, une affaire concernant une action en recouvrement de créance introduite par la société requérante contre une grosse société de production d'armes. La Cour précise que, lorsque le fonctionnement d'une juridiction implique la réalisation d'actes présentant à la fois un aspect administratif et un aspect juridictionnel, les règles qui les encadrent doivent être particulièrement claires et des garanties doivent être mises en place pour empêcher les abus. On ne saurait être plus clair. N'a-t-elle pas mis fin à l'irrecevabilité de nos mesures d'administration judiciaire et mesures d'administration de la justice ?

⁶⁷⁹ Les mesures d'administration de la justice semblent se rattacher à une procédure déterminée, tandis que les mesures de gestion administrative sont des mesures qui ne concernent pas une procédure déterminée.

TITRE 2

CONTRACTUALISATION

Aurélie Binet-Grosclaude
Loïc Cadiet
Clotilde Deffigier
Laurent Desessard
Laurence Leturmy
Julien Lhuillier
Nadine Poulet

370. Le rapport présenté dans ces lignes analyse la manière dont les techniques contractuelles sont utilisées dans la manière d'administrer la justice en France, aux Pays-Bas et en Angleterre⁶⁸⁰.

371. La contractualisation de la justice n'est pas une fin en soi ; elle n'est qu'un moyen d'administrer la justice. Si l'administration de la justice est une forme particulière de l'administration publique, en raison de son objet, la justice, dont l'indépendance doit être assurée au sein de l'architecture étatique, elle n'en est pas moins une activité de type administratif tributaire de l'évolution des méthodes d'organisation et de fonctionnement des services publics. Or, depuis plus de vingt ans maintenant, marqueurs de l'entrée de l'Etat dans ce qu'il est convenu d'appeler la postmodernité⁶⁸¹, les techniques contractuelles d'administration ont largement progressé, au détriment de l'action administrative unilatérale⁶⁸². Le phénomène, particulièrement sensible en France en raison de la place centrale qu'y occupait traditionnellement l'Etat, affecte à des degrés divers et sous des formes variables l'ensemble des pays présentant un degré de développement économique et social comparable. L'Angleterre et les Pays-Bas en fournissent aussi l'illustration. A proprement parler, la *contractualisation de la justice* ne devrait désigner que la contractualisation à l'œuvre au sein de l'institution judiciaire, conçue comme *administration de la justice* (au sens organique ou organisationnel du terme). Mais, en vérité, cette expression est également utilisée pour désigner la contractualisation du *procès* dans la mesure où le procès est la manière ordinaire d'administrer la justice (au sens substantiel ou matériel du terme), sans négliger le fait que cette contractualisation affecte plus largement l'ensemble des modes de règlement des conflits, aussi bien les modes de règlement judiciaire (on peut alors parler aussi de la *contractualisation de l'instance* si l'on envisage le procès une fois le juge saisi) que les modes de règlement extrajudiciaire (qui peuvent être juridictionnels, comme l'arbitrage, ou conventionnels, comme la conciliation et la médiation, qui procèdent à *une contractualisation du conflit*)⁶⁸³.

372. Au regard de ses objets, la conquête contractuelle ne s'est pas faite de manière linéaire ; elle a emprunté quatre voies principales. La première est celle, traditionnelle, de la *solution des litiges individuels*, la solution contractuelle étant d'abord conçue comme une solution permettant d'éviter le recours à l'institution judiciaire, en raison de ses inconvénients supposés. A partir de ce noyau dur, la contractualisation des modes de règlement s'est ensuite étendue du terrain des litiges individuels à celui des *différends collectifs*, aussi bien des conflits collectifs opposant des catégories sociales antagonistes, comme en droit du travail, que des situations mettant en cause des parties multiples, comme en matière de défaillance économique (des entreprises, des ménages), ou des litiges individuels adossés à une procédure de réparation socialisée des dommages, comme en matière d'accidents, de la route, de la construction, de la santé. Surtout, la contractualisation ne s'est pas arrêtée aux portes des palais de justice ; elle a également progressé *sur le terrain judiciaire* lui-même : la solution contractuelle des litiges a droit de cité devant le juge. « *Il entre dans la mission du juge de concilier les parties* », dispose ainsi l'article 21 CPC au nombre des principes directeurs du

⁶⁸⁰ Ce rapport a été rédigé avec la participation des personnes suivantes : Aurélie Binet-Grosclaude, Loïc Cadiet, Clotilde Deffigier, Laurent Desessard, Laurence Leturmy, Julien Lhuillier et Nadine Poulet.

⁶⁸¹ Sur les ressorts, de ce point de vue, de la contractualisation, V. J. Chevallier, *L'Etat postmoderne*, LGDJ, 3^{ème} éd. 2008, pp. 137-146, spéc. pp. 138-140.

⁶⁸² J. Caillousse, Sur la progression en cours des techniques contractuelles d'administration, in L. Cadiet (coord.), *Le droit contemporain des contrats*, préf. G. Cornu, Economica, 1987, pp. 89-124.

⁶⁸³ Pour une vue générale, voir P. Ancel, V° Contractualisation, in L. Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, Paris, PUF, 2004. Adde L. Cadiet, Propos introductifs : « faire le lien », in S. Chassagnard-Pinet, D. Hiez (dir.), *La contractualisation de la production normative*, Paris, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2008, pp. 169-184.

procès, à quoi l'article L. 211-4 répond en écho, sur un mode cependant mineur : « *Les tribunaux administratifs peuvent exercer une mission de conciliation* ». La progression, au sein des institutions juridictionnelles, ne se limite d'ailleurs pas à la solution des litiges ; le contrat y est également devenu, à la fois, un *instrument de gestion de l'instance*, avec les contrats de procédure en matière civile et en matière pénale⁶⁸⁴, ainsi qu'un *outil de politique publique*, en toute matière, qu'il s'agisse d'améliorer les performances des juridictions, de promouvoir l'accès au droit ou la communication électronique des actes du procès⁶⁸⁵. Cette philosophie contractuelle dépasse ainsi le seul cadre des *procédures* pour toucher progressivement l'*administration même de la justice* dans ses relations avec les partenaires et les usagers de la justice, comme en témoignent les dispositions relatives aux Maisons de justice et du droit, aux Conseils départementaux d'accès au droit ou aux contrats locaux de sécurité.

373. Quant aux formes de la contractualisation, elles sont multiples et, elles aussi, d'une grande diversité. Certaines d'entre elles sont parfaitement réductibles aux catégories traditionnelles du droit civil des contrats, spécial ou commun, qu'il s'agisse des clauses de différend, de la transaction ou du compromis d'arbitrage⁶⁸⁶. L'assimilation est beaucoup moins évidente pour d'autres figures de la contractualisation du procès ; tel est en particulier le cas de toutes les formes d'actes de procédure présentant un caractère conventionnel comme la requête conjointe et les diverses hypothèses de contrat judiciaire et de convention d'administration processuelle. Et le lien entre contrat et contractualisation atteint même son point maximum de distension avec les formes conventionnelles qu'emprunte l'action administrative en matière d'accès au droit, de gestion des procédures et de management des juridictions⁶⁸⁷. Il est important de souligner que la contractualisation n'est donc pas réductible à l'utilisation des contrats du droit civil ; à s'en tenir à cette seule grille d'analyse, la contractualisation de la justice pourrait être récusée. Elle repose aussi sur des usages dégradés ou métaphorique de la notion de contrat car, en vérité, elle consiste surtout dans l'emploi d'une certaine procédure d'élaboration des normes, règles et décisions, de type contractuel en ce qu'elle fait appel à des phénomènes de participation des parties concernées, tantôt simple adhésion, tantôt véritable négociation, procédures d'apparence contractuelle, *contrahere* plutôt que *contractus*. La contractualisation peut aussi prendre la forme, comme en Angleterre, de réunions informelles entre les acteurs locaux de la justice. Ce n'est pas par rapport à la notion civiliste de contrat qu'il faut ainsi juger la contractualisation⁶⁸⁸. La confrontation du droit français aux droits anglais et néerlandais a été, à cet égard, très significative, les questions posées à nos interlocuteurs ayant clairement montré que ce que nous désignons par contrat et contractualisation n'avait *littéralement* pour eux aucun sens mais que, sous d'autres vocables, comme par exemple *agreement* ou *protocol*, ils connaissaient aussi ce que nous mettons en France sous la figure du contrat.

⁶⁸⁴ Qu'ils soient *individuels*, comme les calendriers de procédure récemment consacrés par un décret du 28 décembre 2005 (art. 764 CPC), ou *collectifs*, comme les protocoles de procédure conclus entre les juridictions et les professions judiciaires, sortes de convention collective de procédure. En Angleterre, les *pre action protocols* et les *practice directions* en sont, *mutatis mutandis*, en sont des formes plus ou moins équivalentes.

⁶⁸⁵ Contractualisation et informatisation ont partie liée dans l'administration contemporaine de la justice. V. le Rapport thématique sur la dématérialisation de la justice.

⁶⁸⁶ V. P. Ancel, Contractualisation et théorie générale du contrat : quelques remarques méthodologiques, in S. Chassagnard-Pinet et D. Hiez, *Approche renouvelée de la contractualisation*, PUAM, 2007, spéc. n° 7.

⁶⁸⁷ V. P. Ancel, *op. cit.*, n° 9, qui souligne que, dans cette hypothèse, la contractualisation s'écarte du modèle classique du contrat en raison de la personnalité des contractants, qui n'ont pas de personnalités juridiques distinctes, figure dite de la « *contractualisation interne* ».

⁶⁸⁸ V. P. Ancel, *op. cit.*, n° 18 et 21. - S. Chassagnard-Pinet et D. Hiez, *Approche renouvelée de la contractualisation*, préc., p. 12

374. A des degrés et selon des formes divers, la justice civile aussi bien que la justice pénale et la justice administrative sont sujettes à cette contractualisation. C'est un système de justice plurielle qui se met en place, parfois identifié par référence à un principe de proportionnalité, visant à donner à chaque sorte de conflit le type de règlement qui lui convient le mieux, des passerelles étant du reste possible d'un mode de règlement à un autre en fonction de l'évolution du conflit qui peut, à un moment donné, autoriser une solution conventionnelle ou, au contraire, nécessiter une solution juridictionnelle. La procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou la récente introduction en droit français de la convention de procédure participative est une illustration de cette articulation systémique⁶⁸⁹. Ce système est un système *juridique*⁶⁹⁰ autant qu'un système *économique* dans la mesure où la contractualisation de la justice, en ambitionnant de coller au plus près de la réalité du terrain⁶⁹¹, a vocation à favoriser une mutation, à la baisse, et un transfert, vers les parties, des coûts de fonctionnement de l'institution judiciaire. Mais c'est aussi un système *social*. Il n'est pas douteux que le contrat est le principal instrument du marché⁶⁹², que la logique du marché est un ressort puissant des nouvelles dépendances que le contractualisme peut provoquer⁶⁹³ et que la contractualisation remplit aussi parfois une fonction idéologique, destinée à maquiller dans la forme contractuelle un exercice unilatéral du pouvoir, privé ou public⁶⁹⁴. Mais cela ne suffit pas à disqualifier de manière générale le phénomène de « *l'agir contractuel* »⁶⁹⁵. Dans l'ordre de la justice, il faut simplement définir un bon usage de la contractualisation en évitant qu'elle ne soit un instrument de dissolution du service public de la justice et de marchandisation d'une fonction essentielle de l'Etat⁶⁹⁶ ? C'est toute la question de l'encadrement de la contractualisation, qui est ainsi posée. L'enjeu en est limpide sur le terrain de la contractualisation de la *solution matérielle des litiges*, qui permet aux parties de se réapproprier la solution de leur litige (*empowerment*). Il est tout aussi certain sur celui de la contractualisation de la *gestion des procédures et des processus juridictionnels*. Favoriser la contractualisation de la justice en en faisant l'outil d'une démocratisation de la justice⁶⁹⁷, c'est simplement contribuer à retisser du lien social et, lorsque ces techniques contractuelles se développent au sein même de l'institution judiciaire, c'est promouvoir une justice plus citoyenne, sous la tutelle d'un Etat modérateur en charge des équilibres sociaux, en même

⁶⁸⁹ Art. 2062-2067 C. civ., réd. L. n°2010-1609, 22 déc. 2010.

⁶⁹⁰ V. L. Cadiet, J. Normand, S. Amrani-Mekki, *Théorie générale du procès*, PUF, 2010, pp. 394-545.

⁶⁹¹ Rapp. J. Chevallier, *L'Etat postmoderne*, préc., p. 137 : « *Le droit postmoderne se présente comme un droit pragmatique, sous-tendu par une volonté d'action sur le réel ; cette préoccupation d'efficacité modifie la conception traditionnelle de la normativité : à la rigidité fait place la souplesse et à la stabilité l'adaptabilité* ».

⁶⁹² Rapp. J. Caillousse, Interrogations méthodologiques sur le « tournant » contractuel de l'action publique – Les contrats publics entre théorie juridique et sciences de l'administration, in *Contrats publics – Mélanges Michel Guibal*, Presses de l'Université de Montpellier 1, 2006, pp. 469-492, p. 491. V. aussi M. Torre-Schaub, *Essai sur la construction juridique de la catégorie de marché*, préf. A. Lyon-Caen, LGDJ, 2002, n° 284-292.

⁶⁹³ A. Supiot, Les deux visages de la contractualisation : déconstruction du droit et renaissance féodale, in S. Chassagnard-Pinet et D. Hiez, *Approche critique de la contractualisation*, *Approche critique de la contractualisation*, Paris, LGDJ, 2007, pp. 19-44, à la suite de P. Legendre, Remarques sur la re-féodalisation de la France, in *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, Paris, LGDJ, 1997, pp. 201-211.

⁶⁹⁴ V. J. Caillousse Interrogations méthodologiques sur le « tournant » contractuel de l'action publique... préc., spéc. p. 477 : « *il est décidément difficile de croire en l'innocence de ces rhétoriques contractuelles où se mêlent des modes contrastés d'intervention publique : ici des engagements croisés qui obligent, là des opérations de mise en scène où seules sont sollicitées et cultivées les apparences contractuelles* ».

⁶⁹⁵ J. Caillousse, Interrogations méthodologiques sur le « tournant » contractuel de l'action publique... préc., p. 470.

⁶⁹⁶ V. L. Cadiet, Ordre concurrentiel et justice, in *Mélanges Antoine Pirovano*, Paris, Editions Frison-Roche, 2003, pp. 109-143, spéc. n° 18-30

⁶⁹⁷ V. L. Cadiet, Justice démocratique versus démocratie judiciaire ? postface à S. Gaboriau et H. Pauliat (dir.), *Justice et démocratie*, PULIM, 2003, pp. 507-514.

temps qu'un modèle de procès de type coopératif conforme à la fonction éthique de l'acte de juger identifiée par Paul Ricœur comme la finalité longue du jugement⁶⁹⁸.

375. C'est sur cette toile de fond que notre recherche s'est mise en quête de la réalité de la contractualisation de la justice dans le domaine de la gestion de l'institution judiciaire, à travers les contrats d'objectifs et ceux de procédure (Section I), comme dans celui de la gestion de la décision judiciaire (Section II).

Section I. Contractualisation et gestion de l'institution judiciaire

376. Depuis près d'une dizaine d'années, la contractualisation s'est étendue largement en Angleterre, en France et aux Pays-Bas. Dans chacun de ces pays, le fonctionnement administratif de la justice fait désormais partie de son champ d'action, quelle que soit le champ concerné (justice administrative, civile ou pénale). Ces évolutions, dont le rythme diffère selon les domaines et les pays considérés, sont à mettre en perspective avec les phénomènes de déréglementation et de nouvelle gestion publique : elles reflètent à la fois le souhait d'un desserrement de l'étau bureaucratique et la quête d'une justice toujours plus efficace.

Dans ce sens, la contractualisation est utilisée, de manière générale, dans le domaine budgétaire et financier (I), mais également dans le domaine procédural, où elle peut intervenir de manière plus spécifique (II).

I. Contractualisation et administration de la justice : les contrats d'objectifs

377. Dans les trois systèmes judiciaires étudiés, comme au sein des trois champs examinés, les contrats d'objectifs se déclinent au niveau des politiques publiques centrales (A) aussi bien que locales (B).

A. Les contrats d'objectifs, outils de politique publique au niveau central

378. Sous des vocables variables, qui ne correspondant pas nécessairement au concept français de contrat, le recours aux techniques contractuelles existe dans l'ensemble des pays inclus dans la comparaison et elle recouvre globalement une même réalité. C'est de contrat que nous parlerons ici par convention de langage. Cependant, la confrontation des différents systèmes et composantes étudiés permet de mettre en exergue quelques spécificités. Ces dernières témoignent d'une vision particulière de l'administration de la justice, en lien parfois très étroit avec un secteur matériel ou géographique.

379. Existence de contrats – L'étude entreprise a d'abord permis de démontrer qu'il existe en Angleterre, aux Pays-Bas et en France des « *accords passés par le pouvoir judiciaire avec un pourvoyeur de moyens humains et financiers* »⁶⁹⁹ dont l'objectif de rationalisation et d'économie est évident quel que soit le secteur judiciaire étudié. Il apparaît en revanche que ces contrats ne poursuivent pas de manière aussi évidente un but qualitatif, sauf, de façon clairement affirmée, en France dans le domaine administratif et en Angleterre de manière générale.

⁶⁹⁸ P. Ricœur, *Le Juste*, Editions Esprit, 1995, pp. 185-192, spéc. p. 10 et pp. 191-192.

⁶⁹⁹ J. Lhuillier, *Contractualisation et processus judiciaires en Europe*, décembre 2010, p. 7 [en ligne] www.coe.int/cepej.

380. La catégorie des contrats de gestion – Les contrats évoqués dans le cadre de cette étude sont principalement des contrats de gestion, autrement dit, des contrats fondés sur « *un processus (...) institutionnalisé, au sein duquel les accords font l'objet d'un réexamen régulier (...) basé sur la gestion et l'activité concrète de l'institution* »⁷⁰⁰. Que ce soit en France, en Angleterre ou aux Pays-Bas, et indépendamment de la composante juridictionnelle étudiée (pénale, civile ou administrative), le constat dressé est celui d'accords annuels permettant de déterminer à intervalle fixe le montant du budget qu'il convient d'allouer à chaque juridiction pour la période d'un an à venir en se fondant sur l'activité de l'année précédente.

Ce système de gestion est particulièrement structuré aux Pays-Bas, précurseurs dans ce domaine, quelle que soit le champ examiné. L'Angleterre et la France, quant à elles, ont mis en place des contrats de gestion sous des formes plus complexes : l'Angleterre compte un grand nombre de maillons au sein de sa chaîne de décisions et la France a décliné les formes possibles de contrats en apportant des nuances selon les composantes judiciaire ou administrative.

381. La catégorie des contrats d'objectifs au sens strict – Les contrats d'objectifs au sens strict, utilisés en France, et de manière plus officieuse en Angleterre, sont considérés comme des instruments de flexibilité. Ils permettent en effet à une juridiction de « *passer un accord avec les instances chargées de lui allouer des fonds, afin d'obtenir des moyens en s'engageant sur des objectifs à atteindre* »⁷⁰¹. Ces contrats, qui se distinguent des contrats de gestion par leur périodicité variable, sont « *l'occasion pour deux institutions de faire le point sur la réalité d'une situation et de s'entendre sur les modalités des efforts à consentir, de part et d'autre, afin d'offrir à l'usager de meilleures performances, érigées en objectifs clairement quantifiables* »⁷⁰². Par ailleurs, dans le cadre de la justice administrative, deux types de contrats ont été conclus. Le Conseil d'Etat a tout d'abord signé des contrats d'objectifs avec les cours administratives d'appel, de 2003 à 2007, dans le but d'assurer le doublement, en cinq ans, des affaires jugées par ces mêmes cours. Les projets de juridiction ont pris le relais, depuis 2008, avec les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, permettant de définir les priorités et les objectifs de chaque juridiction. Le Conseil d'Etat lui-même a élaboré son propre projet de section du contentieux.

382. Modèle ascendant et modèle descendant – Une distinction fondamentale doit être faite entre deux types de modèles, ascendant ou descendant. Le modèle ascendant traduit l'impulsion donnée par l'élément de base (par ex. une juridiction de premier degré), vers l'élément supérieur (par ex. le Ministère de la Justice). Le modèle descendant traduit, au contraire, le pilotage initié par un élément supérieur (par ex. une juridiction suprême) vers un élément de base (par ex. une juridiction de moindre degré).

La catégorie des contrats de gestion appartient au modèle descendant alors que les contrats d'objectif au sens strict supposent, en revanche, un modèle ascendant. Il convient de préciser le cas des trois systèmes comparés.

383. Exposé des trois systèmes nationaux – Les Pays-Bas disposent sans doute du système le plus simple : quelle que soit la justice étudiée, la demande est émise de manière obligatoire chaque année par les juridictions de première instance, et plus précisément par le magistrat qui préside cette juridiction. Cette demande est alors adressée au Conseil pour la

⁷⁰⁰ *Idem*, p. 8.

⁷⁰¹ *Idem*.

⁷⁰² *Idem*.

Justice (*Raad voor de Rechtspraak*), qui est l'intermédiaire entre les cours de district (*Rechtbank*) et le ministère de la Justice.

En France, il convient tout d'abord de distinguer la procédure suivie dans chaque ordre de juridiction, puis au sein de celle-ci, d'identifier chaque type de contrats (contrats de gestion ou contrats d'objectifs au sens strict).

Pour ce qui est de la justice administrative, il existe des contrats d'objectifs et des projets de juridiction. C'est le Conseil d'Etat qui est au centre du dispositif. Le budget opérationnel de programme de la juridiction administrative est administré par le secrétariat général du Conseil d'Etat qui délègue à chaque président de juridiction, administrateur secondaire, un budget de fonctionnement, accompagné de moyens en personnel, informatiques et immobiliers, en contrepartie d'objectifs à atteindre qui sont préalablement définis lors d'un dialogue de gestion.

Pour les contrats d'objectifs signés entre le Conseil d'Etat et les cours administratives d'appel, entre 2003 et 2007, les cours ont fait des propositions débattues en assemblée générale au Conseil d'Etat. Puis, des engagements réciproques ont ensuite été co-signés dans des contrats détaillés en termes de méthodes, de nombre de magistrats et d'organisation du travail. S'agissant des projets de juridiction mis en place à partir de 2008, une conférence de gestion réunit, au Palais Royal, en novembre et décembre, les présidents de juridiction et le Conseil d'Etat. A l'issue d'échanges approfondis, le Conseil d'Etat arrête la répartition entre juridictions administratives des emplois et des crédits pour l'année, en précisant les perspectives d'évolution pour les deux années à venir. La juridiction administrative, lorsqu'elle connaît les moyens qui lui sont alloués, élabore un projet de juridiction dégageant notamment les priorités sur lesquelles les efforts doivent être mobilisés. Le Conseil d'Etat, dans son projet de section du contentieux, définit quant à lui les objectifs de la section du contentieux, hiérarchise les priorités et détermine les progrès restant à accomplir quant aux méthodes de travail.

En ce qui concerne les juridictions de l'ordre judiciaire, il apparaît que les contrats d'objectifs au sens strict peuvent être bipartites ou tripartites selon qu'ils sont respectivement passés par une cour d'appel ou une juridiction de première instance. Dans ce second cas, la juridiction de première instance associe, le plus souvent, la cour d'appel dont elle dépend à son accord avec le ministère. Quant à eux, les contrats de gestion font intervenir chaque cour d'appel avec le ministère de la Justice. Ils prennent à cette occasion le nom de « *dialogue de gestion* ». Ils ont cette particularité de faire la jonction entre les contrats nationaux et les contrats locaux en ce que la cour d'appel qui négocie l'allocation annuelle du budget par l'intermédiaire du chef de juridiction et du chef de parquet passe ensuite des contrats locaux d'une durée de un à six mois avec les juridictions de leur ressort. Cette démarche n'est pas sans rappeler les accords existants, en matière administrative, entre le Conseil d'Etat et les autres juridictions.

L'Angleterre se situe, en termes d'organisation, entre les Pays-Bas et la France. D'une part, les demandes sont émises séparément par les tribunaux administratifs (*Tribunals*) et par les juridictions civiles et pénales (*Courts*). Ces demandes relèvent, contrairement à ce qu'il en est pour les Pays-Bas et pour la France, du gestionnaire de la cour. D'autre part, le filtre est double puisque la demande passe d'abord par une direction régionale, différente selon que la demande est émise par une cour ou un tribunal, puis par le service financier des cours ou des tribunaux selon l'émetteur, avant d'atteindre les services compétents du ministère de la Justice. Cette procédure se décline, dans le domaine administratif comme judiciaire, pour s'appliquer au cas des contrats d'objectifs au sens strict.

B. Les contrats d'objectifs, outils de politique publique au niveau local

384. Au niveau local, la contractualisation peut prendre plusieurs formes, dont certaines ne sont observables qu'en France.

385. Contractualisation et projet locaux de juridiction – En France, les contrats de gestion portant sur les aspects budgétaires n'existent pas seulement au niveau central. Ils peuvent être déclinés localement. Dans le domaine de la justice administrative, ils prennent la forme de projets de juridictions négociés au sein des tribunaux et des cours d'appel entre les membres de ces juridictions. Dans les juridictions judiciaires, les Cours d'appel peuvent passer des contrats locaux avec les juridictions de leur ressort.

386. Contractualisation et accès au droit – Outre ce premier aspect franco-français, un second aspect demeure en grande partie hexagonal. Il concerne l'accès au droit et touche à des institutions créées sur le fondement d'une convention constitutive comme les Maisons de justice et du droit⁷⁰³ (MJD) et les Conseils départementaux d'accès au droit⁷⁰⁴ (CDAD). Les conventions concernant la constitution des MJD sont conclues entre un ensemble d'autorités locales, publiques et/ou privées, afin de faciliter l'accès au droit et afin de favoriser les solutions amiables alternatives au règlement juridictionnel de l'affaire. Les CDAD, quant à eux, peuvent conclure eux-mêmes des conventions ayant pour objet la mise en œuvre de l'accès au droit. Ces dernières institutions n'ont aucun équivalent en Angleterre ou aux Pays-Bas. En revanche, les MJD ont fait l'objet d'une expérimentation locale, il y a une dizaine d'années, aux Pays-Bas sous la forme des *Justitie in de buurt* mais cette expérience est restée sans lendemain. En Angleterre, elles connaissent actuellement un équivalent dont le champ d'action est cependant moindre puisqu'il s'agit du Conseil pour la médiation civile (*Civil Mediation Council*) dont l'objectif est d'encourager l'utilisation de la médiation dans la résolution des litiges civils et la large application de standards dans la pratique de la médiation.

387. Contractualisation et gestion locale des contentieux – Il apparaît enfin, dans les trois systèmes étudiés, une forme d'administration collective de la justice qu'elle soit administrative, civile ou pénale. Celle-ci est toutefois très peu développée au sein de la justice administrative anglaise, les contrats d'objectifs étant peu fréquents. Pour le reste, l'objectif est globalement d'établir des protocoles locaux de gestion du contentieux de manière plus ou moins formalisée principalement avec le barreau, mais aussi avec la police dans le domaine pénal. Si les Pays-Bas privilégient dans ce domaine les échanges informels, l'Angleterre et la France ont une approche beaucoup plus institutionnalisée qui les rapproche. Elle prend par exemple la forme de comités d'usagers en Angleterre, ou de protocoles locaux entre la police

⁷⁰³ « Il peut être institué des maisons de justice et du droit, placées sous l'autorité du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République près ce tribunal, dans le ressort duquel elles sont situées. Elles assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès du droit. Les mesures alternatives au traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent s'y exercer. » (Articles R 131-1 et s. du COJ).

⁷⁰⁴ « Dans chaque département, il est institué un conseil départemental de l'aide à l'accès au droit, chargé de recenser les besoins, de définir une politique locale, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées. Le conseil est saisi, pour information, de tout projet d'action préalablement à la mise en œuvre et, pour avis, de toute demande de concours financier de l'Etat préalablement à son attribution. Il procède à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositifs auxquels il apporte son concours. » (Article 54 de la loi du 10 juillet 1991 ; articles 141 et s. du décret du 19 décembre 1991).

et les services de poursuites destinés à lutter contre des fléaux locaux de chacun des deux pays.

388. Du contrat d'objectif au contrat de procédure – Si le contrat est un instrument de gestion de l'institution judiciaire dans son ensemble en Angleterre, aux Pays-Bas et en France, quelle que soit la justice examinée, et ce même si des disparités existent, il est aussi un outil de gestion de la procédure que l'on retrouve dans l'ensemble des composantes de la comparaison. Le contrat est alors un mécanisme d'administration de la justice qui s'intéresse non plus à l'organisation générale de la procédure, mais au traitement de cas particuliers.

II. L'utilisation spécifique dans le domaine procédural : les contrats de procédure

389. La distinction opérée entre les contrats de procédure régissant le déroulement de l'ensemble des procédures portées devant la juridiction dans une catégorie d'affaires données (A) et ceux s'intéressant au déroulement de l'audience dans une affaire en particulier (B) est pertinente aussi bien en France qu'en Angleterre et aux Pays-Bas, mais uniquement pour les justices civile et pénale. La justice administrative, quant à elle, ne connaît pas ce type de contrat aux Pays-Bas et en Angleterre et se limite à l'emploi de calendrier de procédure en France.

A. Les contrats s'appliquant à une catégorie d'affaires données

390. Existence de contrats – Le principe des contrats s'appliquant à une catégorie d'affaires données est identique pour les justices pénale et civile dans les trois pays comparés. La loi ne se montre jamais impérative, ni même incitative : elle laisse aux juridictions le choix de conclure ou non avec leurs partenaires des protocoles d'accord ou de procédure selon les modalités qu'elles choisissent. La manière dont seront conduits les types de procédures concernés par ces accords relève donc toujours de la pratique judiciaire.

391. Partie-prenantes et formalisme des contrats – Des distinctions se dégagent cependant selon le pays examiné.

En France, les protocoles y sont conclus par écrit, non seulement entre les tribunaux et le barreau, mais également entre les juridictions et les greffes, les avoués ou les experts, l'objectif poursuivi étant la recherche d'une efficacité ciblée et locale. Cette pluralité de partenaires différencie la France de l'Angleterre et des Pays-Bas, où ces accords impliquent exclusivement les juridictions et le barreau à des degrés divers.

Ainsi, en Angleterre, les membres des juridictions initient une fois par an localement une réunion informelle avec les membres du barreau afin de dégager de bonnes pratiques qui leur permettent de poursuivre leur intérêt commun à rendre une justice plus efficace.

Aux Pays-Bas, la pratique, plus formelle et nationale, implique au premier chef les comités de chefs de secteurs (*Sector voorzitter*) et les cours d'appel qui élaborent des règles de coopérations judiciaires tendant à se transformer en règles judiciaires collectives complétant le code de procédure civile. Dans ce processus plutôt interne au monde judiciaire, les membres du barreau sont uniquement consultés.

L'étude des différents systèmes fait clairement apparaître une gradation. Aux deux extrêmes, l'Angleterre a dans ce domaine une pratique informelle et locale, alors que les Pays-Bas s'appuient sur une pratique formalisée et nationale. La France semble se situer entre les deux, en ce qu'elle poursuit un objectif local tout en utilisant une procédure institutionnalisée.

392. En conclusion, si les Pays-Bas paraissent avoir le *degré d'engagement* le plus étendu (formalisme important ; décisions prises au niveau national), la France semble avoir, quant à elle, la *pratique* la plus étendue (au regard du nombre de partenaires impliqués dans ces accords formels et locaux).

B. Les contrats s'appliquant à une affaire particulière

393. Existence de contrats – Au sein des trois systèmes considérés, les contrats s'appliquant à une affaire particulière existent dans la justice civile comme dans la justice pénale. Toutefois, certaines différences ou certains traits communs peuvent être notés.

394. Une différence : l'étendue des prescriptions normatives – Le cadre normatif national prescrit au juge de conclure avec les parties un calendrier de procédure et d'envisager la manière dont sera conduit l'ensemble de la procédure, mais cette prescription, qui s'applique dans les justices civile comme pénale en France et en Angleterre, ne régit aux Pays-Bas que le domaine civil. L'initiative revient au juge indépendamment de tout texte incitatif dans le domaine pénal.

395. Un trait commun : l'objectif du contrat – En Angleterre, il existe un développement extrême de la formalisation de la phase précédant l'audience tant en matière civile que pénale. L'entrée en vigueur des règles de procédure civile (*Civil Procedure Rules*) et pénale (*Criminal Procedure Rules*) a mis en avant l'objectif d'un traitement juste, rapide et efficace du contentieux grâce à l'implication de l'ensemble des acteurs du processus judiciaire. Le calendrier de procédure s'inscrit dans ce cadre, bien qu'il n'y soit qu'un élément parmi d'autres, le déroulement de la procédure étant réglementé de manière très précise dans toutes ses étapes afin de permettre à chacun d'intervenir à bon escient et sans latence.

Cet objectif de rapidité se retrouve également en France, mais sous la forme du respect de la notion de délai raisonnable. Pour ce faire, la pratique des calendriers de procédure a été mise en place dans les justices pénale et civile depuis le milieu des années 2000, ce à quoi s'ajoute la possibilité pour les parties de se mettre d'accord sur d'autres aspects du déroulement de la procédure en dehors de tout cadre normatif précis.

Enfin, le respect des délais et de l'efficacité de la procédure existe aux Pays-Bas, où des dispositions identiques à celles existant en France sont en vigueur depuis la réforme du Code de procédure civile en 2002. L'accomplissement des objectifs fixés y passe cependant par la réduction de l'oral au profit d'une procédure écrite, considérée comme moins chronophage.

396. Si les modalités des contrats de procédure sont différentes, selon la zone géographique étudiée et, dans une moindre mesure, en fonction du domaine procédural envisagé, il existe néanmoins une même constance qui transparaît dans l'objectif d'efficacité poursuivi par les systèmes étudiés. Les moyens pour parvenir à réaliser ces objectifs varient grandement d'un pays à l'autre.

Section II. Contractualisation et gestion de la décision judiciaire

I. Modalités de la contractualisation

397. La comparaison entre les différentes justices étudiées – administrative, civile et pénale – laisse apparaître de manière commune dans les trois pays retenus des similitudes

entre les justices civile et administrative que l'on ne retrouve pas dans la justice pénale, ce qui explique la division retenue.

A. Les justices civile et administrative

398. Le recours à la contractualisation dans l'élaboration d'une solution du litige est une constante dans les trois pays. Angleterre, Pays-Bas et France consacrent en effet tous la possibilité d'utiliser les procédures de conciliation et de médiation. Dans les deux cas, un tiers intervient, mais avec des pouvoirs sensiblement différents. Le tiers médiateur proposera un projet de solution, sans aller jusqu'à rapprocher les antagonistes, contrairement au conciliateur. La distinction n'est cependant pas clairement établie dans les différents Etats. Qui plus est, elle n'est pas nécessairement pertinente : de nombreuses procédures sont qualifiées de médiation alors qu'il s'agit en réalité d'une conciliation. Le Conseil d'Etat français préfère l'expression médiation-conciliation, c'est le sens qui sera retenu ici. Ces procédures peuvent intervenir indépendamment de tout recours juridictionnel ou bien dans le cadre de l'élaboration, par le juge, d'une solution au litige.

399. Conciliation et médiation – Les procédures de conciliation et de médiation occupent une place non négligeable avant même la saisine du juge.

En Angleterre, le recours aux *ADR* (*alternative dispute resolution*), en matière civile, est encouragé avant même toute action devant le juge, depuis la mise en œuvre des *CPR* en 1999. Le principe de proportionnalité dans le domaine administratif, principe selon lequel chaque différend doit être réglé selon le système qui lui convient, est également favorable à la conciliation et à la médiation. Le recours au juge n'est pas toujours le système le plus approprié. Dans certains contentieux, un conseiller indépendant du tribunal, un « *triage personne provider* », aide les personnes en difficulté à faire leur choix sur le mode de règlement adéquat. Il en va ainsi en matière de logement. De nombreuses médiations ont été mises en place pour examiner les plaintes dans les services de santé, de police, de protection des registres informatiques, d'écoutes téléphoniques, de sécurité, de travail, d'administrations locales. En France, les pouvoirs publics et le Conseil d'Etat lui-même encouragent le recours aux modes alternatifs de règlement des conflits pour les litiges d'ordre administratif. Cette politique de faveur à l'égard des modes alternatifs de règlement des conflits, *favor accordandum*, innove aussi le droit privé où fleurissent de multiples formes de conciliation et de médiation, spécialement en matière civile⁷⁰⁵. Aux Pays-Bas, il semble que la conciliation et la médiation dépendent essentiellement du juge.

Par ailleurs, conciliation et médiation peuvent constituer une dimension, voire une étape de la procédure juridictionnelle. Les juges anglais, néerlandais et français peuvent tous décider, à la demande des parties ou de leur propre initiative, de confier la solution d'un différend à un conciliateur ou à un médiateur⁷⁰⁶. La médiation et la conciliation sont plus fréquemment utilisées devant les juridictions civiles que devant les juridictions administratives. Cependant, pour les premières, la contractualisation est moins fréquente aux

⁷⁰⁵ C'est la conciliation de justice : art. 127 et s. CPC, éventuellement déléguée par le juge à un conciliateur de justice, désormais possible, depuis un décret du 1^{er} octobre 2010, devant toutes les juridictions d'exception de première instance, à l'exception des conseils de prud'hommes qui ont leur propre système, structurel, de conciliation.

⁷⁰⁶ Lorsque la conciliation n'est pas tentée par le juge lui-même, elle peut être déléguée à un tiers dans le cadre d'une médiation judiciaire : art. 131-1 et s. CPC.

Pays-Bas, alors que parmi ces dernières, les juges néerlandais y recourent plus que les juges français et anglais.

La détermination de la solution du litige – Les parties jouissent d’une grande liberté en Angleterre. Les parties sont libres de transiger. Pour certains contentieux, d’ordre pécuniaire ou entraînant des discussions sur la propriété, les solutions contractuelles sont d’exécution directe : ce sont des jugements « *by consent* ». Il existe également des *summary judgments*, qualifiés de procédures sommaires, qui trouvent leur fondement dans le Part 24-2 des CPR : il s’agit d’une forme accélérée de jugement définitif (*final judgment*), dans laquelle les preuves orales ne sont pas entendues. Seules comptent les preuves écrites. Cette forme de procédure ne peut toutefois exister que s’il n’y a pas de désaccord sur les faits.

En France, il est possible de statuer en amiable compositeur. Le juge peut tenter de concilier lui-même les parties ou faire appel à un tiers, conciliateur ou médiateur. La procédure est régie : le temps de médiation est cantonné, elle se limite aux éléments qui ont fait l’objet d’un accord de la part des parties, il y est fait application du principe du contradictoire. En revanche, aux Pays-Bas, il n’est pas possible de statuer en amiable compositeur.

400. Dans le cadre de la juridiction administrative, les juges des trois pays sont fortement incités à avoir recours à cette justice « négociée ». Cependant, la pratique reste quelque peu en retrait. Elle est plus développée aux Pays-Bas que dans les autres Etats. Aux Pays-Bas, il y a en effet un corps de médiateurs : ce sont des professionnels certifiés par l’Institut néerlandais de la médiation. Les parties se concertent pour choisir le médiateur sur la liste ensuite arrêtée par le tribunal. La médiation est gratuite pendant deux heures et demie, ensuite, les parties contribuent à la rémunération. En Angleterre, les audiences elles-mêmes permettent au juge de discuter longuement avec les parties, ce qui limite d’autant le recours à la médiation ou à la conciliation. En France, la conciliation judiciaire est peu développée. Elle est de la compétence exclusive des tribunaux administratifs (art L. 211-4 *CJA*) et appartient, en théorie, à la juridiction dans son ensemble et pas seulement à son président. Cependant, dans la pratique, c’est traditionnellement ce dernier qui la supervise même si, aujourd’hui, dans certaines juridictions, il désigne un juge conciliateur, sous une forme unique ou collégiale, agissant seul ou au sein d’une commission. En tout état de cause, la décision d’organiser une conciliation constitue un pouvoir discrétionnaire, la décision de ne pas y recourir n’est pas susceptible de recours (CE Ass, 23 juin 1989, Veriter).

B. La justice pénale

401. Dans le domaine de la justice pénale, la question de la contractualisation de la décision judiciaire peut être envisagée sous l’angle, d’une part, des voies procédurales utilisées pour traiter une affaire pénale, et, d’autre part, du choix de la peine et de son exécution.

402. Dans les trois droits, objet de la comparaison, il convient de noter l’existence de plusieurs voies procédurales, certaines étant plus spécifiquement utilisées pour le traitement des contentieux de masse et en particulier celui des infractions à la circulation routière. Aux poursuites classiques, s’ajoutent en effet des alternatives aux poursuites : *fixed penalty notices* (avis de peine fixe), *cautions et conditional cautions* (avertissement et avertissement conditionnel) en Angleterre ; transaction et injonction pénale aux Pays-Bas ; classement sous condition (alternatives de l’article 41-1 CPP) et composition pénale (alternative de l’article 41-2 CPP) en France.

403. Les alternatives aux poursuites – Au-delà des variations susceptibles d'exister quant à leurs conditions d'application (par exemple au regard des infractions concernées), plusieurs points communs ressortent. Le choix d'y recourir appartient toujours au ministère public (ou éventuellement à la police en Angleterre), l'auteur de l'infraction n'intervenant pas à ce stade. Mais une fois une telle orientation décidée, un certain consentement de l'auteur est toujours recherché, ce qui peut participer à l'idée d'une certaine forme de contractualisation. Ainsi, en Angleterre, le prononcé d'un avertissement conditionnel suppose la reconnaissance de l'infraction par la personne en cause et son consentement aux conditions posées. Il en est de même en France s'agissant de la composition pénale et, aux Pays-Bas, s'agissant des propositions faites dans le cadre d'une transaction ou d'une injonction pénale. Cela étant, l'intéressé est alors toujours fortement incité à accepter, puisqu'à défaut d'un tel accord, il s'expose à des poursuites classiques, c'est-à-dire un renvoi devant un juge. Aux Pays-Bas, l'intéressé, qui refuse une transaction ou qui ensuite n'exécute pas ses engagements financiers, est ainsi renvoyé devant un juge qui, en cas de condamnation, peut, voire doit, majorer l'amende prononcée. De même, en France, si la personne n'accepte pas une composition pénale ou si, après avoir donné son accord, elle n'exécute pas intégralement les mesures décidées, le procureur doit mettre en mouvement l'action publique. Par conséquent, on pourrait voir dans ces alternatives aux poursuites des sortes de contrats d'adhésion : l'intéressé étant tout au plus amené à adhérer à une proposition qui lui est faite.

Par ailleurs, dans ces processus d'apparence contractuelle, seul le droit français semble faire participer, dans certains cas, la victime. On pense ici à la médiation pénale, alternative s'inscrivant dans les classements sous condition. Lorsqu'une médiation est proposée, le code de procédure pénale impose en effet « l'accord des parties » donc non seulement celui de l'auteur, mais aussi celui de la victime. Le processus de contractualisation est alors d'autant plus évident, qu'au terme de la médiation, auteur et victime peuvent être amenés à signer un engagement. Dans les deux autres droits, si la victime n'est pas ignorée, elle n'intervient pas directement dans la mise en œuvre des alternatives aux poursuites.

404. Les procédures d'apparence contractuelle – Dans le cadre des poursuites classiques, on trouve également des procédures d'apparence contractuelle en France et en Angleterre.

En droit français, une participation de l'auteur de l'infraction est envisagée dans la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). Il s'agit alors pour le procureur de la République, lorsque la personne reconnaît les faits qui lui sont reprochés, de proposer à l'intéressé d'exécuter une ou plusieurs des peines principales ou complémentaires encourues. Il est à noter que si le procureur de la République peut décider d'office de recourir à cette procédure, le code de procédure pénale permet aussi d'y recourir à la demande de l'intéressé ou de son avocat. Quoi qu'il en soit, la peine proposée doit surtout être acceptée et, dans l'affirmative, homologuée, par un juge du siège. A bien des égards, le procédé est très comparable à celui de la composition pénale, si ce n'est que la CRPC est une forme de jugement pouvant conduire à une peine, y compris privative de liberté. Comme pour la composition pénale, l'intéressé est par ailleurs fortement incité à accepter : la sanction proposée étant moindre que celle à laquelle il s'expose en cas de poursuites classiques.

En droit anglais, la participation de l'auteur de l'infraction se manifeste à travers le recours au plaidé coupable. Il s'agit alors de demander au juge ce que serait sa décision si la personne plaiderait coupable, étant précisé que s'il accepte de donner une indication en ce sens,

il ne peut plus par la suite modifier le *quantum* de la peine indiquée. Par là même, l'intéressé peut être vivement incité à accepter de plaider coupable et ce, le plus tôt possible, afin que la peine soit réduite d'autant. De la sorte, ces procédures pourraient également s'apparenter à des formes de contrat d'adhésion : l'auteur de l'infraction n'ayant aucun pouvoir de négociation comparable au *plea bargaining* dans sa version américaine.

405. Le traitement des contentieux de masse – Certaines voies procédurales sont clairement privilégiées et même largement utilisées : les procédures alternatives dans les trois droits, auxquelles s'ajoutent en droit français des formes de jugement simplifié.

Aux Pays-Bas, 90% du contentieux routier donne lieu à une transaction. Quant à la procédure d'injonction pénale – qui doit remplacer celle de la transaction en 2012 – elle est d'ores et déjà largement utilisée pour certaines infractions routières notamment en matière d'alcoolémie. En Angleterre, on a également recours à une procédure alternative pour traiter ce contentieux, celle des *fixed penalty notices*. Une procédure qui d'ailleurs a été créée spécifiquement pour les infractions à la circulation routière avant d'être étendue à d'autres infractions (2001) ainsi qu'aux incivilités (2003). Il s'agit alors pour un agent de police de donner un avis de peine fixe à l'auteur de l'infraction, de lui proposer de payer une amende fixe plutôt que d'aller devant un tribunal. Cette procédure suppose donc que l'intéressé accepte l'offre qui lui est faite. Mais, comme pour les autres procédures alternatives, l'auteur de l'infraction est fortement incité à l'accepter, incitation renforcée ici par un montant d'amende volontairement bas... En définitive, les *fixed penalty notices* sont assez comparables aux amendes forfaitaires prévues en droit français, sauf qu'en droit français les amendes forfaitaires sont des formes de jugement simplifié de certaines contraventions.

La particularité du droit français est en effet de prévoir des formes de jugement simplifié qui ont parfois été créées spécifiquement pour les infractions à la circulation routière ou qui, pour le moins, ont pour domaine d'application privilégié ces infractions. Il s'agit de l'amende forfaitaire (pour les contraventions des quatre premières classes) et de l'ordonnance pénale (pour les contraventions et les délits). Ces procédures de jugement simplifié, on le notera, s'ajoutent aux différentes procédures alternatives évoquées précédemment (alternatives aux poursuites et CRPC) et visent, à l'instar de ces procédures alternatives, à éviter une audience de jugement classique. Le procédé de l'amende forfaitaire a même pour but d'éviter toute intervention d'un juge en demandant à l'auteur d'une contravention de payer une amende moins élevée que celle que peut prononcer un juge. Quant à l'ordonnance pénale, si elle fait intervenir un juge, ce juge statue sur dossier et sans débat contradictoire et ce n'est qu'en cas de contestation de l'intéressé (opposition) que l'affaire peut être renvoyée en audience de jugement classique⁷⁰⁷, avec le risque que la peine prononcée soit alors plus sévère. Finalement, aussi bien l'amende forfaitaire que l'ordonnance pénale suppose un certain consentement de l'auteur de l'infraction et peuvent donc participer de l'idée d'une certaine forme de contractualisation. Toutefois, là aussi, tout est fait pour que l'intéressé accepte et adhère à la proposition, souvent présentée comme avantageuse. Autrement dit, ces modes de jugement simplifié pourraient également s'apparenter à des contrats d'adhésion.

Le choix de la peine et des modalités de son exécution peuvent également supposer une implication particulière de l'auteur de l'infraction ou du condamné qui évoque des formes de justice « consentie ».

⁷⁰⁷ Selon une technique d'inversion du contentieux dont la procédure civile offre d'autres illustrations avec les procédures d'injonction, comme, par exemple, l'injonction de payer et l'injonction de faire.

406. Le choix de la peine – L'appel au consentement de l'auteur de l'infraction n'est ignoré par aucun des trois pays étudiés. Il ne s'agit toutefois jamais d'une faculté de négociation qui lui serait offerte. Surtout, une distinction apparaît entre le consentement qui est explicitement requis, le prononcé de la peine y étant subordonné, et le consentement ou peut-être plus exactement l'adhésion de l'intéressé de laquelle dépend alors simplement le succès, l'effectivité de la sanction prononcée. Partant de cette distinction, l'Angleterre semble plus en retrait puisqu'un consentement explicite n'est jamais une condition du prononcé de la peine, même pour les sanctions qui s'apparentent à celles pour lesquelles, en France comme aux Pays-Bas, l'accord du délinquant est nécessaire. Aux Pays-Bas, la nécessité d'obtenir le consentement express de l'intéressé ne semble exister, d'après les renseignements obtenus, que pour la peine de travail d'intérêt général. C'est donc en France que l'auteur de l'infraction est le plus associé au choix de la peine, son consentement étant une condition du prononcé de la peine de travail d'intérêt général, mais aussi de l'injonction de soins dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire, d'un emprisonnement avec sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou, pour les aménagements *ab initio* de la peine privative de liberté, du placement sous surveillance électronique. Cela étant, que ce soit en France ou aux Pays-Bas, le consentement requis ne peut être analysé comme une réelle contractualisation du choix de la peine dans la mesure où, dans la plupart des cas, le refus de l'intéressé, exprimé d'emblée ou déduit de l'exécution insatisfaisante de la peine, l'expose à une peine privative de liberté dont le *quantum* lui est précisé à l'audience et porté dans la décision de jugement. Seul le refus opposé à la peine de travail d'intérêt général ou au sursis assorti d'une telle obligation échappe, en France, à un tel mécanisme.

407. L'exécution de la peine – La part du consentement du condamné est, globalement, très faible. Ni le droit néerlandais ni le droit anglais ne semble connaître, à ce stade, l'exigence de recueillir son consentement explicite. Le droit français ne le requiert que pour l'octroi d'une libération conditionnelle. Cette différence, la seule notable, tient au fait que les Pays-Bas comme l'Angleterre ont instauré un système de libération conditionnelle automatique. Pour le reste, c'est-à-dire pour la définition des modalités d'exécution de la peine (par exemple parcours d'exécution de la peine en France et « *sentence plan* » en Angleterre, paiement d'une amende) et bien davantage encore pour l'octroi des aménagements de la peine (différentes possibilités de sortie de prison pour des raisons spécifiées), le condamné est bien davantage dans la position de celui qui sollicite et son consentement implicite à la mesure dont il bénéficie, adhésion qui se déduit du respect des obligations qui lui ont été posées, n'est alors qu'une condition de son succès.

II. L'évaluation de la contractualisation

A. Les raisons de la contractualisation

408. Les raisons du recours à la contractualisation sont similaires, quels que soient les juridictions et les pays.

C'est une logique économique qui préside de prime abord à ces procédés contractuels qui sont considérés comme moins chers, plus rapides et plus efficaces : la procédure est moins formalisée, les règles sont beaucoup plus souples, les solutions sont plus adaptées aux besoins et aux attentes des parties. Le désencombrement des juridictions constitue également une exigence commune. Il y a même une volonté politique de réduire le nombre de procès. L'objectif essentiel est de ne laisser au juge que les affaires complexes. Par ailleurs, et c'est un élément qui est particulièrement mis en exergue en Angleterre, le recours aux ADR est considéré comme une mesure d'administration du dossier qui aide à une éventuelle mise en

état, dans le cas où il y aurait saisine du juge suite à un échec des procédures précontentieuses. Tel est également le cas en France, cette dimension « préparatoire » apparaissant très bien avec la nouvelle convention de procédure participative qui, en cas d'échec, permettra par exemple de faire l'économie des préliminaires de conciliation normalement prévus⁷⁰⁸

L'amélioration de la place du requérant est unanimement soulignée. Ces techniques permettent aux parties de se réapproprier leur litige, de se responsabiliser, de coopérer à l'élaboration du règlement. Elles conduisent à une amélioration des relations entre le justiciable et la juridiction, la démocratie participative pénètre ainsi la justice.

B. Les éléments d'évaluation

409. La justice civile – Des évaluations ont été réalisées par la juridiction civile, essentiellement en Angleterre (évaluation judiciaire par la *Cour of Appeal*, rapport du *Civil Council Justice, Jackson Report*), mais également aux Pays-Bas. La France dispose seulement d'indications statistiques fournies par le site du ministère de la Justice, mais il n'y a pas véritablement d'évaluation qualitative. Aucune évaluation n'est entreprise pour les juridictions administratives.

Il apparaît, dans la pratique que le recours à la contractualisation diffère selon la nature des juridictions. Des politiques volontaires de contractualisation sont menées par les juridictions civiles de l'Angleterre et de la France. La doctrine y est largement favorable dans ces Etats. La France est très largement en avance dans ce domaine. C'est en revanche le pragmatisme qui guide les juges aux Pays-Bas, la contractualisation recueillant assez peu d'écho tant en doctrine qu'en jurisprudence.

410. La justice administrative – C'est le principe inverse qui prévaut s'agissant du contentieux administratif. Ni la France, ni les Pays-Bas, ni l'Angleterre ne pratiquent de politique délibérée de contractualisation. En France, les modes alternatifs de règlement des conflits sont longtemps restés des solutions marginales, ce tant qu'ils n'étaient envisagés que dans le seul objectif de désengorger les juridictions administratives. En raison de leur caractère aléatoire, des réformes de procédure administrative contentieuse leur ont été préférées : multiplication des contentieux jugés à juge unique, restriction des dispenses de ministère d'avocat, refonte des procédures d'urgence, etc. Ils connaissent un regain d'intérêt aujourd'hui parce qu'ils sont appréhendés sous un angle élargi qui prend en compte à la fois la qualité du service public de la justice et la place du justiciable : ils lui permettent de dialoguer sur l'élaboration d'un règlement du litige. Toutefois, certains services français ont défini une politique transactionnelle systématique : tel est le cas de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, d'EDF, de la SNCF. Un certain nombre d'administrations anglaises sont également ouvertes à la négociation, telle l'administration fiscale (*Her Majesty's Revenue and Customs*).

En revanche, la conciliation en justice est assez peu développée en France, et, tout comme aux Pays-Bas, elle l'est de manière inégale selon les juridictions. Elle fait l'objet de réticence de la part de certains juges. Le Conseil d'Etat néerlandais considère en ce sens que le droit administratif n'est pas fait pour la médiation, l'intérêt général n'étant pas négociable. Il en va de même en Angleterre où un grand nombre de juges estime que les ADR ne sont pas

⁷⁰⁸ Art. 2066, al. 2 C. civ. : « Lorsque, faute de parvenir à un accord au terme de la convention, les parties soumettent leur litige au juge, elles sont dispensées de la conciliation ou de la médiation préalable le cas échéant prévue ».

appropriées au droit public. Cependant, les juges anglais expérimentent un « *early neutral evaluation* » en matière de litiges relatifs aux handicapés. Au cours de la procédure, le juge peut procéder au *case management* et aboutir à la résolution d'affaires en faisant l'économie d'une audience. En France, les magistrats, rompus à une procédure administrative contentieuse très réglementée, ne se sentent pas préparés à assumer une fonction de conciliation dont les principes n'ont pas été déterminés avec précision.

Néanmoins, la contractualisation semble plus adaptée à certains types de contentieux : les litiges liés en matière économique, ou ayant un objet pécuniaire, les litiges en série pour la France constituent le domaine privilégié.

La mise en œuvre des techniques contractuelles suscite quelquefois, notamment en Angleterre, quelques critiques : la volonté de réaliser des économies sans fournir aux juges une formation adéquate sur les procédures de gestion des dossiers est dénoncée.

411. La justice pénale – Pour la justice pénale, on trouve principalement des indications statistiques. En France, le ministère de la justice publie annuellement des données sur les différentes voies procédurales utilisées. En Angleterre, des indications statistiques détaillées portant sur telle ou telle voie procédurale (*fixed penalty notices*, *conditional cautions*) sont également publiées. Aux Pays-Bas, les données chiffrées semblent en revanche moins précises.

À ces indications statistiques, il faut cependant ajouter quelques études qualitatives qui visent essentiellement à faire un bilan de l'utilisation de telle ou telle voie procédurale. En France, des travaux universitaires ont ainsi été réalisés sur certaines voies procédurales (par exemple sur la composition pénale). Les données chiffrées publiées en Angleterre ont souvent une telle dimension, en ce qu'elle dresse également un bilan quant à l'utilisation de telle ou telle voie. En France, une étude, en cours, vise cependant à aller au-delà, en évaluant plus largement les impacts de ces voies procédurales sur la justice pénale (Etude sur les nouveaux modes de traitement des délits). Un peu dans la même perspective, mais sur un aspect spécifique, il est à noter une étude aux Pays-Bas évaluant la charge de travail générée par l'amende administrative (les infractions routières étant concernées) et dont il ressort que les procédures administratives punitives seraient plus onéreuses que les procédures pénales classiques, le manque d'expérience étant l'une des raisons avancées.

TITRE 3

NOUVELLES TECHNOLOGIES

Soraya Amrani-Mekki
Christophe Bonnote
Caroline Boyer-Cappelle
Emilie Chevallier
Jérôme Bossan
Sophie Sontag

412. La présente étude sur l'administration de la justice et les nouvelles technologies⁷⁰⁹ est une analyse de droit comparé puisque est envisagé l'usage des nouvelles technologies tant en France, en Angleterre qu'aux Pays Bas. L'étude est, en outre, ce qu'il est convenu d'appeler désormais de droit comparé « interne » car elle appréhende les procédures civiles, pénales et administratives. Cette double comparaison nécessite plus qu'ailleurs sans doute de s'entendre sur le sens des mots. Or, il faut admettre que le terme de nouvelles technologies est bien vague. Il a pourtant été choisi à dessein comme regroupant des manifestations variées de l'introduction de l'outil informatique dans l'administration de la justice.

413. Les nouvelles technologies y sont protéiformes. Elles renvoient évidemment aux modalités de travail des acteurs du procès. Il est alors, plus souvent et plus précisément, question d'informatisation ce qui renvoie à l'équipement informatique, à l'usage des bases de données, à la question de la modélisation des décisions de justice et même des conclusions d'avocats. Les nouvelles technologies englobent également les nouveaux procédés de communication au sein des juridictions ou avec les justiciables et leurs auxiliaires. Elles renvoient alors aussi bien aux courriels, aux télécopies qu'aux visioconférences. Leur spécificité tient non seulement à leur support et à leur mode de transmission mais également à leur contenu puisque tous ces procédés permettent une forme hybride d'expression entre l'écrit et l'oral⁷¹⁰. Ils supposent de ce fait une dématérialisation des actes de procédure par leur numérisation ou digitalisation selon les termes utilisés.

414. Le terme « technologie » renvoie quant à lui, au sens général, à des « *outils, des machines, des procédés et des méthodes employés dans les diverses branches de l'industrie* »⁷¹¹. La particularité ici est évidemment que leur usage se fait dans une industrie particulière, « l'industrie judiciaire ». Or, comme « *il est hélas devenu évident aujourd'hui que notre technologie a dépassé notre humanité* »⁷¹², la question se pose de savoir si le recours aux nouvelles technologies dans l'administration de la justice ne va pas déshumaniser celle-ci, lui faire perdre son petit supplément d'âme. Le recueil des obligations déontologiques des magistrats en pointe le risque puisqu'il prévoit en son art e.20, dans un chapitre consacré à l'attention à autrui, que « *le magistrat veille à ce que la dématérialisation des procédures et le recours aux nouvelles technologies d'information et de communication ne réduisent pas les droits reconnus aux parties comme à leurs conseils* ». Il est également notable que l'on parle de « nouvelles » technologies pour souligner leur modernité, le progrès qui leur est consubstantiel et qui se présente comme gage d'efficacité. Toutes les administrations judiciaires des pays étudiés envisagent cette modernisation technique comme un moyen de gagner du temps et de répondre à des impératifs budgétaires.

415. Les différentes procédures et les systèmes judiciaires étudiés montrent ainsi un véritable engouement pour les nouvelles technologies parées de toutes les vertus dans les discours managériaux. Pourtant, leur essor ne suit pas la même voie. La France a une démarche dogmatique, l'usage des nouvelles technologies est décrété puis mis en œuvre là où d'autres Etats comme les Pays-Bas préfèrent attendre la consécration des pratiques. Il en résulte que la réflexion scientifique sur les incidences de leur usage n'en est pas au même

⁷⁰⁹ Ce rapport a été rédigé avec la participation des personnes suivantes : S. Amrani-Mekki, C. Bonnotte, J. Bossan, C. Capelle, E. Chevallier et S. Sontag.

⁷¹⁰ S. Amrani Mekki, *L'impact des nouvelles technologies*, in *La parole, l'écrit et l'image de la justice, Quelle procédure pour le XXIème siècle*, Les entretiens d'Aguesseau, PULIM, 2011.

⁷¹¹ Larousse internet

⁷¹² A. Einstein.

point. S'il est encore trop tôt pour évaluer véritablement les nouvelles technologies, sans doute ne l'est-il pas pour mettre en garde contre les risques des outils qui ne sont pas neutres, afin d'en user uniquement là où cela est nécessaire. C'est d'ailleurs la démarche actuelle affichée par l'Union européenne qui vient de publier un *guide des bonnes pratiques en relation avec l'incorporation des nouvelles technologies à l'administration de la justice* qui ne doivent pas subrepticement nier le droit d'être entendu ni contraindre l'indépendance des magistrats. L'administration de la justice a tout à gagner de l'usage des nouvelles technologies si elle y procède avec mesure et réflexion. La présente étude espère y avoir contribué par la présentation du recours aux nouvelles technologies (section I) et son appréciation critique (section II).

Section I. Présentation du recours aux nouvelles technologies

416. Les justifications du recours aux nouvelles technologies (I), ainsi que leurs modalités de mise en œuvre doivent faire l'objet d'une analyse (II).

I. Les justifications

417. L'introduction des nouvelles technologies dans l'organisation et le fonctionnement de la justice s'inscrit dans le contexte plus large de la promotion des principes de la nouvelle gestion publique (A). Elle répond aussi à un ensemble de motivations plus diffuses qui tendent à traduire des exigences spécifiques liées au fonctionnement de la justice (B).

A. La nouvelle gestion publique

418. L'influence croissante des principes développés au titre de la nouvelle gestion publique est un trait commun qui caractérise à la fois les trois pays et les trois types de procédure objets de la présente étude. En réponse aux nouvelles attentes formulées par le public à l'égard de l'administration, des propositions théoriques variées ont émergé, trouvant principalement leurs origines dans la pensée anglo-saxonne. Le *New Public Management*, ou « nouvelle gestion publique », théorisé au début des années 90, a été la plus diffusée au sein des Etats membres de l'Union, notamment sous l'impulsion de l'OCDE. Les tenants de la doctrine managériale tendent à renouveler les modalités de fonctionnement du secteur public en s'inspirant, voire en transposant, des principes et des techniques ayant fait leur preuve dans le secteur privé. Ainsi, l'administration doit désormais fonctionner selon les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience. Par conséquent, l'accent est mis sur l'aspect financier de la gestion publique, qui implique l'évaluation de son action. Ces principes ont des conséquences durables non seulement sur le fonctionnement de l'administration, mais aussi, dans un contexte de réduction des moyens de l'Etat, sur les services les plus régaliens, telle la Justice.

419. En réponse à la surcharge des tribunaux, aux plaintes liées à la lenteur de la justice et à la volonté de réaliser des économies, les juridictions ont été contraintes de se doter d'une organisation performante, gage d'un travail efficace. Le lien entre promotion des nouvelles technologies au sein de la justice et principes de la nouvelle gestion publique est alors aisément établi. En effet, dans un contexte de pénurie de moyens et d'accroissement des contentieux, le recours aux nouvelles technologies, dans le cadre du fonctionnement interne, apparaît comme une source d'économie. Ainsi, il peut contribuer à cantonner et à diminuer les coûts matériels de la justice, par exemple en assurant une économie de papier et d'encre. Il

tend également à favoriser des gains de productivité. En effet, les nouvelles technologies peuvent être mises en œuvre au profit des juges pour assurer une diffusion rapide de la jurisprudence, l'actualisation immédiate des textes, et faciliter les recherches. Les nouvelles technologies sont alors conçues comme un moyen permettant d'accomplir l'objectif d'un rendu efficace de la justice à un coût financier moindre.

420. La promotion de l'usage des nouvelles technologies dans le fonctionnement de la justice dépasse le strict cadre de la nouvelle gestion publique et répond finalement à un ensemble de motivations diffuses.

B. Des motivations diffuses

421. Le recours croissant aux nouvelles technologies tend à répondre à des nouveaux enjeux auxquels l'ensemble des justices administratives, civiles et pénales doivent faire face à l'heure actuelle.

Il constitue, tout d'abord, un aspect essentiel du processus de modernisation de la justice. Il apparaît évident qu'à l'heure actuelle Internet est un instrument qui ne peut être ignoré par les acteurs de l'ensemble du système judiciaire. Le développement d'Internet et de l'Intranet favorise la modernisation des méthodes de travail des juridictions, notamment par l'introduction de programmes informatiques de gestion des dossiers et de bases de données. Or, la modernisation de l'appareil judiciaire est également accomplie au profit des justiciables. Ainsi, l'introduction des nouvelles technologies apparaît comme un moyen de renforcer l'accessibilité de la justice. Cet aspect, s'il n'est pas absent des autres systèmes, est particulièrement mis en avant aux Pays-Bas. Les nouvelles technologies sont alors vues comme un moyen de rapprochement des justiciables de leurs juges. Ce rapprochement virtuel permettrait de limiter les inconvénients liés à l'éloignement géographique ou matériel dont peuvent souffrir certains citoyens. L'usage d'Internet véhicule donc une culture de l'immédiateté, de la proximité et de la facilité matérielle.

Enfin, la promotion du recours aux nouvelles technologies s'inscrit dans un processus plus large de légitimation de la Justice. En effet, la référence aux nouvelles technologies est désormais un élément essentiel du discours servant la promotion des juridictions. Elle semble induire en elle-même les valeurs de réforme, de capacité d'évolution et d'adaptation des juridictions en relation avec leur temps et de transparence. Il y a donc une instrumentalisation certaine de la promotion des nouvelles technologies.

422. Les nouvelles technologies constituent un outil de premier ordre. Toutefois, même si leur prise en compte est commune à l'ensemble des systèmes juridiques étudiés ainsi qu'aux différentes juridictions concernées, ils sont traduits selon des modalités particulières et à un rythme variable en fonction des objets d'étude.

II. Les modalités

423. La mise en œuvre de l'ensemble de ces objectifs n'est possible que par l'intervention et le concours d'un ensemble d'acteurs mettant en place des outils juridiques encadrant l'informatisation (A) et des outils matériels dont le développement est à géométrie variable (B).

A. Les outils juridiques encadrant l'informatisation

424. Les outils juridiques viennent encadrer le recours à l'informatisation. On assiste à une contractualisation croissante associant des intervenants différents et aboutissant à terme à la création de véritables « chaînes » procédurales. Des conventions sont en effet passées afin de prévoir les modalités d'action et d'interaction entre les différentes parties à l'informatisation au sein des procédures administratives, civiles mais également pénales. La multiplication des applications métiers rendant difficile le transfert d'informations, l'interopérabilité des systèmes juridiques est apparue comme une nécessité et constitue aujourd'hui un objectif soutenu par le Conseil de l'Europe (Recommandation Rec(2003)14 du Conseil de l'Europe). Ainsi, par exemple, une Convention portant sur l'échange numérisé de données a été signée le 27 janvier 2011, entre le Président du Tribunal Administratif de Rennes, le Préfet de la région Bretagne, les préfets des départements bretons, le Bâtonnier des avocats de Rennes et le président de la Conférence régionale des barreaux de l'Ouest, en matière de contentieux d'urgence. De même, concernant la communication électronique et la mise en état en matière civile, des conventions sont également passées entre les Tribunaux de Grande Instance et l'Ordre des Avocats du barreau concerné. Ce fut le cas le 28 janvier 2009 pour le TGI de Paris. En matière pénal, plusieurs acteurs se mobilisent également. Dans ce cas, ce sont des conventions non seulement entre les juridictions et les avocats qui voient le jour, mais également des conventions entre gendarmerie et Tribunal de Grande Instance afin de faciliter les modalités de communications électroniques entre eux. Enfin, des conventions signées entre autorités publiques et conseil national des barreaux ont permis de mettre en place les réseaux privés virtuels avocat et justice (RPVA et RPVJ) destinés à rendre possible la communication électronique entre les avocats et les juridictions.

Une telle pratique semble être une spécificité française. Elle tend à illustrer une détermination particulière à instaurer une dématérialisation des procédures juridictionnelles, alors qu'aux Pays-Bas ou en Angleterre l'approche paraît moins dogmatique.

425. Différents acteurs entrent en jeu dans le processus d'informatisation de la Justice. Leur intervention présente alors un point commun en Angleterre, aux Pays-Bas et France, puisque l'on peut établir une certaine « hiérarchie » dans le stade de leur intervention. En effet, que l'on observe le fonctionnement de la justice administrative, civile ou pénale, on constate que, dans chaque pays, l'initiative d'informatisation provient en amont du Ministère de la justice (*MoJ* ou *Ministry of Justice* en Angleterre). Il est alors fréquent que ce Ministère, acteur initial, dispose de « relais » l'aidant dans la mise en œuvre de sa politique. Ainsi, il existe par exemple en Angleterre le « *Tribunals Service* » pour les procédures administratives, ou encore « *Her Majesty's Courts Service* » (*HMCS*) chargé notamment de la justice pénale. Sur le même principe, le Conseil d'Etat français dispose d'une Direction des Services Informatiques (DSI), composée de juristes et d'informaticiens et aux Pays-Bas enfin le Conseil pour la Justice fait également office de référent.

La mise en œuvre concrète de ces réformes provient à un second niveau de l'implication des Tribunaux et des Cours, avec des nuances cependant entre les pays puisqu'il apparaît par exemple que l'impulsion donnée « d'en haut » par le Conseil d'Etat français ne s'observe pas aux Pays-Bas, pays dans lequel se trouvent au contraire les juridictions de premier degré qui sont souvent porteuses des initiatives. On notera également qu'en France, la Cour de cassation se distingue par son implication dans le processus d'informatisation des juridictions. Magistrats, greffiers, avocats, officiers de police et de gendarmerie mais également justiciables, tous ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre de l'informatisation de la Justice de leur pays.

426. On constate enfin, parallèlement à cette « toile de relations » qui se tisse entre les acteurs de la justice, la naissance de liens avec d'autres acteurs. Des conventions sont ainsi établies avec des acteurs privés tels que des éditeurs juridiques. En outre, la mise en place de l'informatisation nécessite l'intervention d'entreprises privées chargées de la création des outils informatiques, de l'assistance lors de leur utilisation voire même du stockage des données.

427. La norme juridique peut être également une loi au sens large. Bien souvent, s'agissant d'administration de la justice, un décret, un arrêté ou une directive servent de support à l'informatisation (Décret n° 2009-1524 du 9 décembre 2009 relatif à la procédure d'appel avec représentation obligatoire en matière civile). Seule la matière pénale se distingue où la loi trouve une place pour déterminer le cadre juridique à l'instar de la création par l'article 48-1 du Code de procédure pénale du bureau d'ordre automatisé lié à Cassiopée. Le plus souvent, ces normes envisagent l'informatisation comme une possibilité offerte aux acteurs, simple alternative aux règles traditionnellement applicables. Rares sont les cas où la règle est contraignante. Cependant, cette informatisation est sur le point de devenir obligatoire dans certains cas. Ainsi, en procédure civile française, certains actes devront nécessairement être effectués par voie électronique devant la Cour d'appel en 2013. En revanche, le recours à la communication électronique demeure interdit pour effectuer certaines demandes en procédure pénale en raison de leur gravité comme en matière de détention provisoire.

428. Aux Pays-Bas, seul le législateur peut intervenir et autoriser la dématérialisation des procédures, le principe du caractère écrit des procédures civiles, pénales ou administratives ayant été affirmé. En Angleterre, le constat est totalement différent. Ce sont les *Procedure Rules* et les *Practics Directions* qui, pour l'instant, régissent la question. Ces textes sont des normes de conduite, des guides de bonnes pratiques, qui sont adoptés par les juges⁷¹³.

B. Les outils matériels traduisant l'informatisation

429. Les outils matériels sont les dispositifs physiques, à savoir les ordinateurs, les imprimantes et l'ensemble du matériel permettant d'effectuer la connexion au réseau internet et à un réseau intranet. Un équipement satisfaisant a été constaté dans les trois systèmes judiciaires. Des différences dans l'acquisition existent. L'homogénéité du parc informatique perceptible dans de la cour de district de Rotterdam et géré de manière centralisée par l'ICTRO contraste avec l'hétérogénéité du parc dans les juridictions françaises où les modèles et les générations diffèrent.

Des équipements spécifiques sont parfois mis en place. Des différences essentielles sont perceptibles en raison de l'avancement du processus de numérisation. Aux Pays-Bas, son développement a conduit à doter les juridictions pilotes de scanner tandis qu'en France, ce matériel est aujourd'hui généralisé dans les tribunaux de grande instance, comme dans les tribunaux administratifs.

Les Pays-Bas ont également équipé certaines salles d'audience d'ordinateurs et d'écrans pour chaque acteur et à la vue du public pour utiliser les sources numérisées et permettre au public de l'observer. En Angleterre, c'est l'hétérogénéité qui est marquante pour ce qui est de l'équipement dans les salles d'audience. Les visites dans différents *Crown Courts* et *Magistrates' courts* témoignent de cet état de fait puisque s'il existe parfois un écran pour le public, les acteurs du procès ne disposent pas tous d'un ordinateur. Par exemple, dans les

⁷¹³ Selon le Law Glossary, les *Practice Directions* sont des « notes made by judges as to how specific procedures or formalities should be carried out ».

Magistrates' courts, le conseiller juridique (*legal advisor*) en dispose, mais ce n'est pas le cas des représentants du *CPS* ni des *JPs*. Dans les *Crown Courts*, la présence d'ordinateurs n'est systématique pour aucun des professionnels présents.

430. Les outils matériels sont aussi les logiciels et applications informatiques utilisés dans le cadre de la justice. Certains logiciels de bureautique non spécifiques à la justice, comme les traitements de texte, connaissent une grande utilité. Cependant, la diversité de ceux-ci (Word, Word perfect, Open office, Write) et des formats bureautiques a parfois imposé une certaine normalisation pour rendre possible les transferts de fichiers. Des applications métiers ont également été développées. De manière générale, on observe depuis les années 1980, dans tous les États et dans les différentes justices, le développement d'outils informatiques propres à certains acteurs ou à certaines juridictions. Certains tendent à aider à la décision (aux Pays-Bas, la base BOS-Polaris a pour but d'aider les procureurs néerlandais dans la détermination de leurs réquisitions sur la peine, le programme DOLOR aide à l'évaluation des dommages civils et le programme ALIMENT permet de calculer le montant des pensions allouées dans les affaires de divorce). D'autres tendent à gérer l'information au sein des services. C'est ainsi que le logiciel COMPASS a pour but de permettre à tous les membres du *CPS* anglais et à leurs avocats d'accéder aux dossiers dont ils ont la charge. Certains logiciels permettent également d'évaluer la productivité et/ou la qualité des juges (aux Pays-Bas, l'application PVRO pour les juridictions). Plus exceptionnellement, les procédures sont dématérialisées. En Angleterre, *Possession Claim on line* pour les biens immobiliers et *Money claim on line* pour les sommes d'argent permettent de résoudre les litiges.

431. L'informatisation la plus aboutie réside dans le développement de « chaînes » dématérialisées entre les différents intervenants afin de permettre une continuité dans la transmission des éléments informatisés. En France, deux projets s'inscrivent dans cette démarche. Le projet ARAMIS tout d'abord en droit administratif qui nécessitera l'implication du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Le projet CASSIOPÉE a quant à lui pour objectif de mettre en place une chaîne pénale intégrale, faisant intervenir tous les acteurs du procès pénal, de la Gendarmerie à l'application des peines. Un projet assez comparable nommé VPS a échoué aux Pays-Bas en raison du coût très important de sa mise en place. De façon plus limitée, en Angleterre, des applications permettent à des acteurs de services différents d'échanger les informations. Le système PROGRESS permet ainsi aux personnes travaillant dans le système de justice pénale de suivre la progression d'un dossier, que ce soit au sein du *CPS*, des *magistrates' courts*, du *Crown Court* ou des cabinets d'avocats travaillant pour la défense.

432. Les justifications du recours aux nouvelles technologies présentent plus de convergences dans les trois pays que leurs modalités de mise en œuvre. Une appréciation du recours aux nouvelles technologies doit être effectuée pour essayer, notamment, d'apporter un certain nombre d'éclaircissements aux différences constatées.

Section II. Appréciation du recours aux nouvelles technologies

433. Il faut préciser qu'une telle appréciation est difficile (I) et contrastée (II). Le recours aux nouvelles technologies est un objet d'étude que l'on peut qualifier de « quelque peu insaisissable », les pratiques se caractérisant tant par leur constante évolution que par leur constante remise en question.

I. Une appréciation difficile

434. L'influence de la dématérialisation des procédures contentieuses devant les juridictions administratives, civiles et pénales, en France, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, reste, encore aujourd'hui, difficile à mesurer en raison, d'une part, du caractère assez largement informulé des attentes des pouvoirs publics nationaux (en dehors de l'invocation des « valeurs » liées à la nouvelle gestion publique), et d'autre part, d'un défaut de perspective s'agissant de dispositifs, le plus souvent expérimentaux, relativement récents.

435. Ainsi, l'expérimentation des téléprocédures en France, au sein de la justice administrative trouve-t-elle son fondement dans le décret n°2005-222 du 10 mars 2005⁷¹⁴ (prorogé pour trois ans par le décret n° 2009-1649 du 23 décembre 2009). Il est toutefois possible d'identifier les différents aspects du procès administratif sur lesquels la dématérialisation de la procédure contentieuse est susceptible d'avoir une influence, en s'appuyant sur la lecture du projet annuel de performance relatif à la mission « Conseil et Contrôle de l'Etat »⁷¹⁵. Le programme 165 (« *Conseil d'état et autres juridictions administratives* ») fixe quatre objectifs vers lesquels la justice administrative dans son ensemble doit tendre, et à la réalisation desquels – tout au moins pour les trois premiers – la dématérialisation des procédures contentieuses peut, selon nous, contribuer : *Réduire les délais de jugement ; Maintenir la qualité des décisions juridictionnelles ; Améliorer l'efficience des juridictions*. Les indicateurs de performance relatifs à chacun de ces objectifs recoupent pour l'essentiel les arguments invoqués au soutien de l'introduction des téléprocédures⁷¹⁶.

436. L'antériorité des démarches engagées dans l'ordre judiciaire⁷¹⁷ permet de dresser un bilan plus précis de la dématérialisation de la chaîne pénale (système « CASSIOPEE ») : à cet égard, il faut souligner la difficulté de parvenir à une gouvernance efficace s'agissant de projets complexes, coûteux⁷¹⁸, faisant intervenir une multiplicité d'acteurs – publics et privés – et reposant sur des partenariats sensibles avec des prestataires

⁷¹⁴ Décret n°2005-222 du 10 mars 2005 relatif à l'expérimentation de l'introduction et de la communication des requêtes et mémoires et de la notification des décisions par voie électronique, complété de deux arrêtés des 11 et 27 mai 2005. Christophe ROUSTIAU « *Implémentation et interférences d'internet dans le contentieux administratif* », Gazette du Palais, 19 octobre 2010 n° 292, p. 12 ; Bernard FOUCHER, « *L'organisation et les moyens des tribunaux administratifs : état des lieux 50 ans plus tard* », AJDA 2004 p. 634.

⁷¹⁵ Annexé au projet de loi de finance.

⁷¹⁶ Le rapport de Thierry SOMMA remis au Conseil d'Etat en novembre 2003, « *Mettre en œuvre les téléprocédures dans la juridiction administrative* », identifie les objectifs visés au travers de l'introduction et la généralisation des téléprocédures : en premier lieu « offrir un meilleur service aux usagers », grâce à une disponibilité totale, une simplicité accrue, des fonctionnalités supplémentaires, des économies. En second lieu « rendre plus efficace le fonctionnement de la juridiction administrative » grâce aux économies sur les frais d'expédition et d'archivage, à la réduction des délais de transmission des documents et à la mise en place de nouveaux modes d'organisation du travail.

⁷¹⁷ Le système « Cassiopée » est créé « officiellement » par le décret en Conseil d'Etat n° 2009-528 du 11 mai 2009, pris après avis de la CNIL, mais sa conception a débuté dès 2001. Rapport d'information, déposé en application de l'article 145 du règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée, et présenté par M. Etienne BLANC, en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc WARSMANN, p. 36.

⁷¹⁸ Un projet transversal nommé VPS a échoué aux Pays-Bas en raison des coûts induits par sa mise en place.

extérieurs. Le bilan publié en 2011⁷¹⁹ de la conduite du projet « CASSIOPEE » souligne également l'importance des moyens, notamment d'information et de formation des personnels, pour la réussite d'une telle entreprise. Enfin, si des gains de temps et des économies tenant à la réduction des coûts de fonctionnement peuvent être attendus de la dématérialisation des procédures contentieuses, il ne faut toutefois pas négliger l'importance du travail préparatoire, notamment de saisie et de reprise des données, incompressible celui-ci, ni les risques de ruptures d'accès et les ralentissements de nature à compromettre les procédures traitées en temps réel.

437. En matière civile, la dématérialisation de la procédure et la communication électronique des pièces entre les parties et avec le tribunal, grâce au « Réseau Privé Virtuel Avocats » (RPVA), résulte de façon originale de la convention-cadre nationale en date du 28 septembre 2007 conclue entre le garde des Sceaux et le Conseil national des barreaux qui constitue le point d'aboutissement du plan de développement des nouvelles technologies, initié par les circulaires du 9 octobre 2006 et du 17 juillet 2007⁷²⁰. La mise en place d'un système sécurisé d'échange électronique des pièces entre les parties et avec le tribunal en matière civile souligne les difficultés liées à l'intervention de prestataires privés⁷²¹. Les évaluations des expérimentations qui ont été conduites au niveau local⁷²² soulignent les gains de temps que représentent les échanges électroniques entre les parties et entre le tribunal et les avocats. Un gain de temps qui a cependant un coût puisque l'abonnement au RPVA, initialement de 55 euros par cabinet, est de 32 euros depuis le 1^{er} janvier 2010 et de 7 euros pour disposer d'une clef d'accès supplémentaire par associé, collaborateur ou secrétaire⁷²³. Le rapport d'audit du réseau privé virtuel d'avocats (RPVA) remis au CNB le 9 juin 2010⁷²⁴ (et alors que s'opposaient trois systèmes : celui défendu par le CNB, et ceux des barreaux de Marseille et Paris) souligne toutefois que si les solutions du CNB apportent un surcroît de sécurité, elles se révèlent en revanche très coûteuse pour les avocats. Et ce d'autant plus que le décret n° 2009-1524 du 9 décembre 2009 relatif à la procédure d'appel avec représentation obligatoire en matière civile énonce qu'à compter du 1^{er} janvier 2011 et « à peine d'irrecevabilité relevée d'office, les actes de procédure sont remis à la juridiction par voie électronique ». Or, à la différence de l'implémentation de la carte Vitale pour les médecins, l'Etat ne participe pas financièrement à l'équipement des avocats...

438. La réussite des projets de dématérialisation des procédures contentieuses exige un très fort volontarisme de la part de l'Etat, notamment financier : à titre d'exemple le déploiement du programme ARAMIS (Automatisation des Recours Administratifs par le

⁷¹⁹ Rapport d'information, déposé en application de l'article 145 du règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée, op. cit.

⁷²⁰ V. également le décret n° 2010-434 du 29 avril 2010 encadre aujourd'hui la communication par voie électronique en matière de procédure civile. Benjamin DEPARIS, « RPVA : expérience pratique, bilan positif », Gazette du Palais, 13 juillet 2010 n° 194, p.9.

⁷²¹ Eve BOCCARA, « RPVA : le CNB dans la tourmente », Gazette du Palais, 30 mars 2010 n° 89, p.6 ; « RPVA : la guerre juridique » Gazette du Palais, 08 juin 2010 n° 159, p.7 ; « RPVA : épilogue, première partie » Gazette du Palais, 15 mars 2011 n° 74, p.9.

⁷²² Un convention locale a été conclue le 5 mars 2008 entre barreau de Tulle-Ussel et son TGI qui était limitée dans un premier temps à l'échange électronique des informations et données de la mise en état des affaires civiles du seul contentieux général entre les avocats, le greffe et le juge de la mise en état. Le bilan concluant de cette première expérimentation a conduit les parties à la convention à conclure un avenant en date du 6 janvier 2009 étendant la procédure de communication électronique à l'échange des conclusions entre avocats ainsi qu'à la mise en état des affaires familiales (divorces contentieux). Benjamin DEPARIS, op. cit.

⁷²³ Ibid.

⁷²⁴ Gaz. Pal., 8 juin 2010, p. 7, I1952.

Moyen de l'Internet Sécurisé⁷²⁵) au sein des juridictions administratives a nécessité l'engagement de crédits informatiques s'élevant à 5,52 millions d'euros en crédits de paiement pour 2011⁷²⁶ contre 4,13 millions d'euros en 2010 et 4,3 millions d'euros en 2009⁷²⁷.

439. La difficulté à apprécier l'incidence des TIC sur l'administration de la justice est également valable pour la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, pour des raisons assez différentes : en Grande-Bretagne, l'introduction et le développement des TIC se sont essentiellement bornées à équiper les juridictions⁷²⁸ de postes informatiques et de terminaux. Ainsi qu'il a été noté, les téléprocédures restent très peu développées. Aux Pays-Bas, la dématérialisation des procédures juridictionnelles procède d'une démarche prudente⁷²⁹ qui a aboutie à l'adoption de la loi du 22 avril 2010 organisant la communication électronique des pièces du dossier devant les sections administratives des cours de district⁷³⁰. S'il est possible de tirer enseignement des expériences conduites dans ce domaine – réduction du délai des procédures contentieuses ; facilitation des rapports entre les parties ; réduction des coûts, notamment d'impression et de reproduction – il importe de noter que le changement d'échelle, le passage de l'expérimentation des téléprocédures au sein de quelques tribunaux à une généralisation à l'ensemble des juridictions, peut avoir une incidence sur l'appréciation qui y est portée. Ainsi, la généralisation des téléprocédures implique des investissements qui conduisent à relativiser les réductions de coûts escomptées. Les conclusions du questionnaire néerlandais en vue de la préparation de l'avis n° 14 du Conseil consultatif de juges européens sur la dématérialisation du processus judiciaire et l'utilisation des nouvelles technologies par les juges et le personnel des tribunaux sont de ce point de vue parfaitement éclairantes des difficultés auxquelles les différents systèmes juridiques nationaux sont confrontés au travers de l'instauration de procédures juridictionnelles dématérialisées : « *Experience shows that IT project are complex, very costly and are not always successful. The development of IT instruments in smaller pilots is advisable* ».

440. Par ailleurs, la difficulté à évaluer l'apport des nouvelles technologies tient au fait qu'il est souvent perçu dans son seul aspect quantitatif, à un calcul économique de rendement de la machine judiciaire. Or, le gain en termes de coût ou de rapidité peut se traduire par une perte de qualité de la justice rendue. L'aspect qualitatif est moins perçu et plus difficile à évaluer. La CEPEJ a pourtant pris en compte cet aspect au travers de certains projets de recherche tels que « *Echange de données judiciaires électroniques en Europe, applications, politiques et tendance* » mené par les groupes IRSIG-CNR. Mais elle concède elle même que « *les systèmes judiciaires européens se concentrent trop souvent sur les caractéristiques du hardware et du software et ne sont pas aptes à mesurer la véritable*

⁷²⁵ Le projet ARAMIS vise à une refonte des applications du domaine contentieux afin de généraliser la pratique des téléprocédures. Ce système doit permettre, à terme, de réduire les frais postaux.

⁷²⁶ Ils doivent permettre la fourniture et la maintenance de logiciels. Rapport Fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824), annexe n° 7 - Conseil et contrôle de l'Etat. Rapporteur spécial : M. Pierre BOURGUIGNON, 14 octobre 2010

⁷²⁷ Correspondant principalement au renouvellement du parc informatique.

⁷²⁸ L'équipement en matériel est également un aspect très important du déploiement des TIC aux Pays-Bas : Conseil de l'Europe, Conseil consultatif de juges européens (CCJE) Questionnaire en vue de la préparation de l'Avis n° 14 sur la dématérialisation du processus judiciaire et l'utilisation des nouvelles technologies par les juges et le personnel des tribunaux. Réponse des Pays-Bas. 27 January 2011.

⁷²⁹ *Ibid.*

⁷³⁰ Act on Electronic communication in administrative proceedings before the court ("Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter"). Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010.

*contribution de la technologie à l'administration de la justice, ainsi que son impact sur la qualité de la justice*⁷³¹ ».

II. Une appréciation contrastée

441. Malgré une évaluation pour l'heure insuffisante pour être véritablement probante, il semble néanmoins possible de circonscrire un certain nombre d'aspects pour lesquels les technologies de l'information et de la communication sont susceptibles d'emporter des conséquences tangibles : réduction des délais de procédure et des coûts ; compensation à l'éloignement des juridictions résultant de la réforme de la carte judiciaire.

442. Il est indéniable que l'usage des nouvelles technologies accroît positivement le caractère contradictoire de la procédure. L'audience n'est tenue physiquement que lorsqu'elle est indispensable ce qui évite des déplacements inutiles aux avocats à des audiences purement formelles. Au civil, la mise en état y est améliorée par un gain de temps même si elle prend un visage particulier puisque l'oralité y est en net recul. Les nouvelles technologies participent alors d'un renforcement du caractère écrit de la procédure civile en même temps que les obligations de sécurisation amènent à un formalisme parfois plus rigoureux.

443. La numérisation, quant à elle, joue en premier lieu en termes d'accessibilité des données judiciaires, c'est-à-dire d'accessibilité aux pièces du dossier ou aux décisions juridictionnelles proprement dites. Greffes et magistrats tendent à saluer les effets positifs d'une numérisation permettant une connaissance rapide du dossier, une possibilité d'intervention et de collaboration renforcée, ainsi qu'un archivage facilité. Le partage d'information sur un dossier au sein d'une même juridiction mais également, plus largement, entre différents niveaux de juridiction ou entre certains services administratifs et tribunaux est ainsi présenté comme l'un des atouts majeurs de la numérisation. Encore faut-il, cependant, développer et faire connaître ces réseaux d'échange et les inscrire dans une démarche de travail cohérente et interconnectée, ce qui n'est pas le cas lorsque le dossier fait l'objet d'une nouvelle numérisation à chaque niveau de juridiction. Dans ce cas, les bénéfices attendus en termes de rapidité et d'efficacité semblent bien minces.

444. Il est clair par ailleurs que la numérisation des décisions juridictionnelles comporte de nombreux avantages pour le magistrat : la constitution de bases de données jurisprudentielles aide à la décision et permet de préserver la cohérence et l'uniformité du travail juridictionnel. Mais elle sert également le justiciable, mieux informé des solutions privilégiées par le juge. La numérisation favorise alors non seulement l'accessibilité matérielle aux décisions en tant que telles mais plus avant, une accessibilité intellectuelle, un rapprochement entre la Justice et un citoyen mieux informé, plus apte à défendre ses droits et à anticiper et comprendre le sens des décisions qui lui sont opposées.

445. L'influence positive sur ces différents aspects de la procédure contentieuse ne doit cependant pas masquer les difficultés rencontrées pour parvenir à de tels résultats. Et c'est ce qui explique l'hostilité, à tout le moins la méfiance, des organisations syndicales représentatives des magistrats en France craignant, au travers de l'introduction des TIC et la généralisation de leur utilisation que ne se développent des formes plus ou moins dissimulées de contrôle de l'activité juridictionnelle (grâce à l'introduction de systèmes d'évaluation

⁷³¹ M. Velicogna, « Utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les Etats européens », Groupe de travail sur l'évaluation (CEPEJ), Conseil de l'Europe, CEPEJ (2007), 22Prov, spéc. p. 51.

individuelle et de rémunération au mérite), une diffusion de principes néo-managériaux difficilement compatibles avec l'indépendance des magistrats, la survalorisation de la productivité, de l'efficacité et de la performance, l'obsession de « l'accroissement de la capacité productive des juridictions »⁷³². Il serait sans doute simpliste de ne voir dans ces manifestations de défiance à l'égard de l'utilisation des TIC qu'une simple réaction corporatiste. Elles traduisent plus profondément une véritable inquiétude quant aux transformations qui affectent aujourd'hui la justice et le métier de juge.

446. L'usage des nouvelles technologies pose ainsi la question de savoir si les économies qu'elles permettent ne risquent pas de se faire au mépris des garanties du procès équitable. Ainsi du droit d'être entendu et des droits de la défense que l'usage exacerbé des visioconférences peut amoindrir. « *Priever complètement les parties de cette possibilité de s'adresser au juge sans intermédiaire humain ou technique serait peut-être dans certains cas, contraire au principe du procès équitable*⁷³³ ». De tels risques ont ainsi amené certains auteurs à vouloir consacrer en France le principe de présence ou d'immédiateté pour limiter les visioconférences et assurer les audiences physiques là où elles sont nécessaires. Personne mieux que le juge ne doit alors avoir le choix de l'usage avec clairvoyance des nouvelles technologies là où elles sont nécessaires. Mais c'est ce choix du juge qui peut être contraint administrativement. La Cour européenne des droits de l'homme a elle-même indiqué dans son arrêt *Marcello Viola c/ Italie* du 5 octobre 2006 que « *si la participation de l'accusé aux débats par vidéoconférence n'est pas en soi contraire à la convention, il appartient à la Cour de s'assurer que son application dans chaque cas poursuit un but légitime*⁷³⁴ ». On peut craindre ainsi que la rentabilité des nouvelles technologies ne s'impose aux magistrats et nuise à leur indépendance. Les nouvelles technologies ne sont pas seulement au service des juges, elles peuvent encore permettre de les évaluer et de les contrôler. Ainsi, aux Pays-Bas, il est désormais possible de calculer la productivité des juridictions. Il n'est officiellement nullement question de personnifier l'évaluation qui reste pour l'heure objective. Il s'agit simplement d'appliquer la nouvelle gestion. Ainsi, aux Pays-Bas l'indépendance de la justice n'est pas considérée comme étant en danger⁷³⁵. Néanmoins, les outils existent et il est à craindre que le rendement des juges n'intervienne dans l'appréciation de leur carrière. De même, l'intervention dans le procès civil d'un quatrième acteur, constitué par des sociétés informatiques privées, peut également poser la question de l'indépendance de la justice.

447. La numérisation elle-même ne fait pas l'unanimité. De semblables résistances sont retrouvées dans l'ensemble des pays objets de l'étude : attachement (parfois pour des raisons générationnelles) au support papier, lequel reste encore souvent la référence, nécessité d'évolution et d'uniformisation de l'équipement informatique, caractère fastidieux d'un travail de numérisation et d'anonymisation alourdissant la charge de travail des greffes, interrogations quant à la pérennité et la sécurité des supports numériques, risques de contrôle du travail des magistrats en constituent les exemples. Le recours aux nouvelles technologies amène ici à l'usage de modèles de décisions et donc à une certaine standardisation des décisions de justice. L'outil risque de contraindre la motivation des décisions de justice, garantie du procès équitable. Plus avant, ce sont même des considérations économiques qui

⁷³² E. COSTA, Présidente du syndicat de la juridiction administrative, « Des chiffres sans les lettres La dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA*, 2010, p. 1623. V. également, R. DENOIX DE SAINT MARC, « Il est difficile de demander aux juges d'augmenter encore leur productivité », *AJDA*, 2005, p. 628.

⁷³³ M. Legras, *La justice et les technologies de l'information et de la communication*, pp.197 et s., in *L'administration électronique au service des citoyens*, in G. Chatillon et B. du Marais (dir.), Bruylant, 2003, pp. 203-204.

⁷³⁴ CEDH, *Marcello Viola c/ Italie*, 5 octobre 2006, Requête n° 45106/04, pt. n° 67.

⁷³⁵ Gar Yein Ng, *Quality of judicial organisation and checks and balances*, Intersentia Metro, Utrecht 2007.

freinent parfois le développement de la numérisation. La justice administrative anglaise recule ainsi devant les coûts d'équipements des juridictions, un projet de dématérialisation dénommé *Caseflow*, expérimenté dans les *Employment Tribunals*, étant, de la même manière, bloqué pour des raisons financières. Pour autant, les considérations liées à une réduction des coûts ne sont pas absentes de l'équation : la numérisation suppose ainsi souvent le transfert des frais d'impression, à la charge des avocats ou justiciables. La numérisation pourrait même s'avérer parfois génératrice de bénéfices. Ainsi, le projet « Ariane intégrale » intéressant la juridiction administrative française organise la création d'une base de données jurisprudentielle exhaustive, qui sera offerte à la réutilisation au bénéfice des éditeurs juridiques, sous condition de souscription d'une licence. L'évaluation est délicate et dépend ainsi de multiples facteurs.

448. L'administration de la justice est inséparable de la procédure qu'elle permet de mettre en place. La grande difficulté à qualifier les mesures d'administration judiciaire est à cet égard révélatrice. Il faut, considérant que l'outil n'est pas neutre, réfléchir aux bonnes pratiques des nouvelles technologies pour que l'informatique soit au service de la justice mais qu'elle ne l'asservisse pas⁷³⁶. C'est pourquoi le recours aux nouvelles technologies doit se faire dans la concertation et se trouve indissociable de la contractualisation de la justice.

⁷³⁶V. not. Le Monde, *Un juge s'en va*, 30 janvier 2005 : relatant la démission d'un juge d'instruction qui, du fait de l'informatisation considérait ne plus pouvoir être à l'écoute des justiciables.

PARTIE III

SYNTHESE GENERALE

Aurélie Binet-Grosclaude
Loïc Cadiet
Caroline Foulquier
Jean-Paul Jean
Hélène Pauliat

Mieux administrer la Justice pour mieux juger. Le projet de recherche MAJICE (2009-2011) conduit par les équipes des universités de Limoges, Poitiers et Paris 1 pour l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) dans le cadre du programme de recherche *Gouverner et administrer*⁷³⁷, a voulu analyser de façon transversale trois disciplines fondatrices du système juridique français : le droit administratif, le droit pénal et le droit civil. Il s'agissait d'étudier comment les points communs et les spécificités de ces trois branches pouvaient influencer sur l'administration de la justice dans chacun de ces domaines. Le périmètre étudié pouvait ainsi servir de support à la comparaison avec d'autres pays européens de tradition juridique et de culture administrative différentes mais où les questions se posent de façon similaire, eu égard aux objectifs fixés et aux attentes des justiciables et des réponses apportées par les juridictions, notamment en termes d'efficience et d'amélioration de la qualité du service rendu au citoyen⁷³⁸.

La question de l'évaluation de la qualité de la prestation de la Justice en tant qu'institution est particulièrement délicate car ce n'est pas le fond de la décision du juge en tant qu'acte marqué du sceau de l'indépendance qui peut être concernée par l'étude, mais les conditions dans lesquelles elle est préparée, rendue et exécutée. L'une des interrogations de la recherche était donc de définir dans quelle mesure l'environnement dans lequel intervient la justice est susceptible d'avoir une influence sur l'acte de juger.

Le choix de la comparaison de la justice française avec un système historiquement proche sur le plan organisationnel du fait de son héritage napoléonien, celui des Pays-Bas, et un système de *common law*, celui du Royaume-Uni, correspond à un axe fort de la recherche. La tradition jacobine de notre système juridique, la conception du service public à la française doivent se mesurer, vu du côté du citoyen, à d'autres pays plus attachés à la place institutionnelle et au rôle du juge et qui s'appuient sur des logiques parfois différentes ; ce, d'autant plus que dans l'espace judiciaire européen, mais aussi bien au-delà, l'idéologie du *new public management*, que d'aucuns situent dans une offensive néolibérale⁷³⁹, sert de support à des concepts, des outils et des méthodes qu'intègrent la plupart des systèmes judiciaires, incarnés en France à travers la RGPP (révision générale des politiques publiques)⁷⁴⁰.

Ce processus avance tout à fait différemment dans les pays objets de l'étude compte tenu de l'histoire de chacun, de leur culture administrative, de la tradition judiciaire plus ou moins intégrée dans un système étatique, du niveau de leurs moyens. L'exercice délicat consistant à intégrer dans une même étude une perspective comparée entre le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la France permet de voir si les perspectives managériales de la justice peuvent se poser dans les mêmes termes dans des pays où les réformes des systèmes judiciaires se déroulent dans des contextes et *habitus* aussi différents. Cette approche rejoint celle retenue en sociologie des organisations par Philippe d'Iribarne il y a plus de vingt ans⁷⁴¹. Ce chercheur avait comparé les modes d'organisation du travail de trois pays, les États-Unis, les Pays-Bas et

⁷³⁷ Directeurs scientifiques : Hélène Pauliat, OMIJ (Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques de Limoges) ; Loïc Cadiet, CRPJ (Centre de Recherches sur la Justice et le Procès de Paris I) ; Jean-Paul Jean, EPRED (Equipe Poitevine de Recherche et d'Encadrement Doctoral en sciences criminelles de Poitiers). Secrétariat scientifique : Aurélie Binet-Grosclaude, docteur en droit, chargée d'étude, Universités de Paris 1 et Poitiers ; Caroline Foulquier, maître de conférences, Université de Limoges.

⁷³⁸ La synthèse générale a été rédigée par Loïc Cadier, Jean-Paul Jean et Hélène Pauliat, avec la collaboration d'Aurélien Bient-grosclaude et de Caroline Foulquier.

⁷³⁹ A. Garapon, *La raison du moindre Etat, le néolibéralisme et la justice*, O. Jacob, 2010.

⁷⁴⁰ « La révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n° 136, 2010.

⁷⁴¹ *La logique de l'honneur*, Le Seuil, 1989.

la France, à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public. Pour résumer son analyse à grands traits, aux États-unis domine la *culture du contrat* ; des objectifs sont fixés très précisément avec des résultats attendus, pragmatisme et sanction du non-respect du contrat sont la règle dans un rapport permanent entre coût et efficacité. Aux Pays-Bas domine la *culture du consensus* ; tous les acteurs sont associés sur la définition des objectifs et la méthode pour les réaliser, dans une démarche de progrès, avec le recours à des outils d'évaluation sophistiqués. Dans ce système où il est difficile de se situer en tant qu'opposant, les agents sont insérés dans un réseau dense et s'inscrivent dans une logique de comportements attendus. En France, domine la *culture de l'honneur* ; les décisions sont prises au niveau central, par le représentant de l'État ou par le chef d'entreprise, mais ensuite les autres acteurs, chacun à leur niveau, conservent leur point de vue et adaptent la mise en œuvre des orientations données à leur façon, selon leur propre conception et une logique de l'honneur et du travail bien fait.

Si l'on assimile le Royaume-Uni aux États-unis, encore plus depuis les réformes des services publics des années Thatcher et des années Blair, l'on peut mesurer, au niveau des systèmes judiciaires, ce qui peut rapprocher et séparer ces trois modèles-types. Entre un système étatique de droit continental imprégné de la culture de service public comme la France et un système de *common law* marqué par l'importance donnée au secteur privé et l'externalisation des services de l'État ; entre la centralisation et l'idéologie forte du « service public à la française » et le pragmatisme néerlandais et britannique du « *what works* ? ».

Par-delà les différences fondamentales entre cultures et systèmes judiciaire et juridique de ces trois pays, la recherche met en évidence, comme le souligne aussi la CEPEJ dans ses travaux⁷⁴² qui concernent l'espace judiciaire des 47 États membres du Conseil de l'Europe⁷⁴³, qu'il existe bien aujourd'hui une culture commune dominante pour *administrer et gérer*, celle de la *performance* et de *l'efficacité*, concepts désormais incontournables pour les responsables des juridictions, à travers notamment les politiques issues du *new public management*, les outils du *benchmarking* et du *case management*. Schématiquement, on peut considérer que l'influence des modèles anglo-saxons, la rationalité gestionnaire des Pays-Bas, des pays d'Europe du Nord, plus largement l'idéologie du pragmatisme, l'obsession du calcul et de la réduction des coûts, le service effectif rendu au « client » inspirent les méthodes de modernisation et d'évaluation des systèmes judiciaires, avec une influence déterminante sur les saisines et les méthodes de travail des juges. Les axes de résistance à ces orientations se situent dans la défense d'une conception plus traditionnelle de la fonction du juge centrée sur l'acte de juger et plus indifférente à l'effectivité des décisions, moins centrée sur le citoyen-usager qu'au respect de savants équilibres avec les professionnels de la justice au premier rang desquels les avocats, conception qui domine historiquement le modèle des pays latins d'Europe du Sud.

Mais l'idéologie gestionnaire, tout comme la conception du procès équitable de la Cour européenne des droits de l'homme fondée sur la notion de délai raisonnable de l'article

⁷⁴² *Systèmes judiciaires européens : efficacité et qualité*, éd. du Conseil de l'Europe, Les études de la CEPEJ n° 12, 422 p, octobre 2010 ; <http://www.coe.int/cepej>

⁷⁴³ Le rapport intègre des éléments résultant des activités scientifiques des co-directeurs de la recherche pour le Conseil de l'Europe. Au sein de la CEPEJ, J.-P. Jean préside le groupe des experts Evaluation du Conseil de l'Europe auteur des rapports 2004 à 2010 *Systèmes judiciaires européens* et est co-auteur avec H. Jorry du rapport *Les enquêtes de satisfaction conduites auprès des usagers des tribunaux*, Les études de la CEPEJ, n° 15, 2011 ; H. Pauliat est co-auteur avec L. Berthier du rapport *Administration et gestion des systèmes judiciaires en Europe*, Les études de la CEPEJ n° 10, 2009 ; ils ont contribué avec L. Cadet à l'ouvrage *La qualité des décisions de justice*, Les études de la CEPEJ n° 4, Actes du colloque de Poitiers, 2007.

6 de la Convention ESDH, ramènent inéluctablement à une confrontation nécessaire entre les deux finalités de justice : rendre des décisions en toute indépendance, mais dans des conditions de forme, de délai et de coût qui correspondent à des critères de qualité et d'efficacité se situant à un niveau satisfaisant pour le citoyen-contribuable. Ce rapprochement des systèmes s'effectue d'autant plus rapidement que tous sont confrontés à des flux croissants de contentieux auxquels ils ne peuvent faire face que par le développement des modes alternatifs de résolution des litiges, la contractualisation et l'investissement dans les nouvelles technologies de l'information qui transforment l'environnement du juge et de ses collaborateurs. La tension entre ces deux finalités, respect de l'indépendance de la décision du juge, mais ingérence croissante dans tout son environnement immédiat pour une amélioration du fonctionnement de la justice, traverse les débats menés au sein du Conseil de l'Europe que l'on peut notamment mesurer dans les rapports de la CEPEJ et les recommandations issues des rapports du Conseil consultatif de juges européens⁷⁴⁴.

Des choix conceptuels

La recherche a retenu une approche strictement définie du concept d'administration de la justice. Il s'agit de la gestion du service public et non le fait de rendre des décisions juridictionnelles. Il doit être affirmé clairement que la fonction d'administration est au service de l'acte de juger⁷⁴⁵. La Justice, confrontée au défi de la quantité d'affaires à juger⁷⁴⁶, doit améliorer son organisation et ses processus de production des décisions⁷⁴⁷, dans un objectif d'amélioration de l'efficacité et de la qualité, se soumettant à des procédures d'évaluation de ces processus et de la prestation servie au citoyen⁷⁴⁸. L'administration de la justice est ici comprise comme un instrument du « mieux juger », en déterminant dans un premier temps qui est responsable de l'administration et de la gestion des tribunaux, avec quels moyens humains et financiers, selon quelles procédures, quels sont les objectifs et les résultats énoncés. L'analyse a été développée dans un second temps à partir des textes applicables, des plans de réforme, des outils d'évaluation disponibles, des entretiens et visites sur place, à la fois dans les ministères, les organismes de recherche et les juridictions. Mais il convient de préciser clairement que, pour les enseignants-chercheurs en charge des lignes directrices de recherche, il a été posé comme postulat évident, que, contrairement à certains discours strictement gestionnaires, la culture du résultat dans une approche fondée uniquement sur le chiffre et des objectifs de quantité ne pouvait servir d'horizon indépassable à la Justice dans un Etat de droit. La « production » de la justice a un sens. Les millions de décisions rendues par an dans chacun des trois pays étudiés le sont dans un cadre procédural précis, et jouent un rôle déterminant dans la régulation sociale. Mais l'administration de la justice ne doit pas trouver son origine et son résultat dans l'encadrement prévu par la Loi organique relative aux lois de finances en France.

⁷⁴⁴ La qualité des décisions de justice, Actes du colloque de Poitiers, Conseil de l'Europe, Etudes de la CEPEJ, n° 4, 2007 ; Conseil de l'Europe, Recommandation (2010)12 du 17 novembre 2010 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

⁷⁴⁵ Une administration pour la justice J-P. Jean et D. Salas (dir.), *Revue française d'administration publique*, n° 125, La Documentation française, 2008.

⁷⁴⁶ L. Cadet, « La justice face aux défis du nombre et de la complexité », *Les Cahiers de la Justice*, 2010/1, ENM et Dalloz, p. 13.

⁷⁴⁷ H. Pauliat, « Processus, procédures : à la recherche de la qualité de la justice... », *CIAJ, Procéder. Pas d'action, pas de droit ou pas de droit, pas d'action ?*, n° 13, p. 305.

⁷⁴⁸ J.-P. Jean et H. Pauliat, « L'administration de la justice en Europe et l'évolution de sa qualité », *D.*, 2005, chr., p. 38.

L'administration de la justice ne peut en effet se réduire à une vision technocratique. Administrer la justice, opération sans doute complexe, n'est pas une activité banale et le principe d'indépendance des juges est à l'origine d'une auto-administration des juridictions ou d'une soumission de l'organe gestionnaire aux décisions des juges. Cette même perception dans les trois pays étudiés se traduit par des approches conceptuelles et organisationnelles sans doute différentes à l'origine, mais aussi par des réalités fonctionnelles qui se rapprochent du fait d'un processus accéléré de réformes qui, dans chacun des trois pays étudiés, transforme profondément l'organisation et le fonctionnement des juridictions.

La notion d'administration de la justice en France est sans doute conceptualisée sur le plan théorique, ce qui n'est absolument pas le cas aux Pays-Bas, mais les jurisprudences traduisent un usage empirique. Si la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme tend à retenir de cette notion une approche très large, englobant le rendu de la décision, mais ne délaissant pas l'environnement dans lequel le juge est amené à statuer, le droit français connaît des évolutions. Il s'agit avant tout d'organiser le fonctionnement de la justice. La gestion d'une juridiction est devenue un sujet essentiel de discussion au sein de l'institution, tout comme est parfois soulevée la question de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature en ce domaine par rapport aux compétences du Ministre de la justice. Et ce n'est sans doute pas un hasard si le Conseil constitutionnel a érigé la bonne administration de la justice en objectif de valeur constitutionnelle, utilisée désormais tant dans une logique gestionnaire que dans une logique juridictionnelle. Qui dit administration de la justice dit rendre des comptes de cette administration. Les approches sont alors diverses selon les Etats étudiés. Si la France retient, dans chaque loi de finances, des indicateurs, des résultats à atteindre, des objectifs..., l'Angleterre ne connaît pas de débats au Parlement sur les dépenses de justice. Il faudra rendre des comptes pour justifier de l'efficacité de la dépense. Sur le plan organisationnel, les trois Etats divergent également, mais en raison de leurs traditions et de leur culture. Pendant longtemps, il n'y avait pas de ministre de la justice en Angleterre. La gestion administrative est spécifique aux Pays-Bas, avec un conseil d'administration dans les cours de district et un manager. La France réfléchit à un modèle d'organisation différent, qui succèderait aux services administratifs régionaux (SAR).

Si le pragmatisme domine aux Pays-Bas et en Angleterre, la France demeure liée à une conception très institutionnelle de la justice, sans trop savoir tirer les conséquences de la double fonction de la justice, service public et autorité constitutionnelle. Ces approches différentes traduisent également des dissemblances dans les actes d'administration de la justice. La notion de « mesure d'administration judiciaire » tient une place grandissante dans le fonctionnement de la justice française, l'approche pragmatique au Royaume-Uni et aux Pays-Bas semble accorder moins d'importance à cette question. La France a réfléchi, tant sur le plan théorique que jurisprudentiel, à des critères de distinction entre actes d'administration ou de gestion de la justice, et actes d'administration judiciaire, s'interrogeant sur les possibilités de recours à leur encontre. Les mesures d'administration de la justice ne peuvent être contestées aux Pays-Bas, mais sont contestables en principe au Royaume-Uni, sans substrat juridique fort. La conception normative est donc fortement présente en France, alors que le pragmatisme et l'adaptation sont de mise aux Pays-Bas et en Angleterre. Revient alors la question centrale: le magistrat doit-il être l'administrateur de sa juridiction?

Le concept de contractualisation, usuel en France, est difficilement compréhensible aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Une approche pragmatique s'est imposée dans le cadre de la recherche pour appréhender des évolutions marquantes des systèmes judiciaires contemporains, et deux acceptions ont été retenues.

D'une part, les chartes, accords, conventions, permettant une organisation procédurale entre les différents acteurs, en particulier les responsables des juridictions et les avocats pour améliorer la « fluidité » des procédures et la bonne organisation du fonctionnement des tribunaux, mais aussi entre les juridictions et l'Etat. C'est le cas, par exemple, en Angleterre et au Pays de Galles, où les juridictions judiciaires négocient une fois par an avec l'Etat des « contrats d'objectifs », par lesquels elles s'engagent à obtenir un résultat déterminé à une date convenue en échange de moyens supplémentaires pour y parvenir (crédits, personnels, locaux, informatique, etc.). Il en est de même aux Pays-Bas où les négociations annuelles ont lieu avec le Conseil pour la Justice, institution intermédiaire entre l'Etat et les juridictions. La France, quant à elle, connaît un développement plus thématique des contrats d'objectifs qui sont passés entre les juridictions et l'administration centrale du ministère de la Justice sous la forme, par exemple, de contrats de résorption des stocks.

Le contrat est aussi parfois utilisé comme une politique publique au niveau local, par exemple, dans le cadre de partenariats entre la police et les autorités de poursuites. Cette pratique est présente en Angleterre dans le traitement de certaines infractions, mais aussi aux Pays-Bas où elle prend la forme de contrats d'objectifs entre la police et le parquet, et de programmes sur des thèmes sélectionnés. La France est, en revanche, la seule à disposer d'un système de Maisons de justice et du droit et de Conseils départementaux d'accès au droit.

Pour ce qui est des accords entre les juridictions et les parties, les pratiques sont là encore très diverses. Par exemple, les cadres normatifs anglais comme néerlandais ne prescrivent pas aux juridictions de conclure avec leurs partenaires (avocats, huissiers, etc.) des protocoles d'accord ou de procédure sur la manière dont seront conduits certains types de procédures. Toutefois, en dehors de toute base légale, en matière civile, de tels partenariats peuvent être conclus et interviennent aux Pays-Bas de manière ponctuelle jusqu'à présent et de plus en plus sous forme de règles judiciaires collectives et, en Angleterre, en moyenne une fois par an à l'initiative des juridictions ou de leurs partenaires. Il existe également dans ce dernier pays des procédures hybrides comme les *pre-action protocols*.

En matière civile, les calendriers de procédure sont en revanche encadrés que ce soit par la loi aux Pays-Bas, ou par les *Civil Procedure Rules* en Angleterre. On trouve également cette pratique dans la justice judiciaire française avec une résonance particulière depuis le décret du 1^{er} octobre 2010 portant sur la conciliation et la procédure orale en matière civile, commerciale et sociale. Les matières pénale et administrative connaissent assez peu de développements dans ce domaine quel que soit le système examiné. Il convient d'éclaircir toutefois que la justice administrative française expérimente les calendriers de procédure ou calendriers prévisionnels dans certaines juridictions sur la base du rapport rendu par le comité présidé par Serge Daël, *Calendrier prévisionnel de l'instruction, mise en état des dossiers, clôture de l'instruction*. Mais on ne peut rattacher ce phénomène à une pratique de contractualisation puisque les parties se voient, pour l'instant, imposées la procédure. Ces expérimentations des calendriers prévisionnels d'entrée et de sortie pourraient néanmoins ouvrir la voie à une forme de *case management* à la française.

D'autre part, les accords procéduraux entre parties au procès pour des modes de résolution alternatifs (*alternative dispute resolution*), comme la médiation, sont bien connus de la justice civile dans les trois systèmes étudiés. Les modes de sanction négociés ou simplifiés entre l'organe de poursuite et le justiciable à partir d'une reconnaissance de culpabilité (*guilty plea*) existent également dans les trois justices retenues pour la recherche. Cette dernière procédure est particulièrement développée en Angleterre où elle constitue la pierre angulaire du système de justice pénale. Par ailleurs, des pratiques contractuelles appliquées au contentieux de masse se développent en France sous la forme d'amendes forfaitaires et d'ordonnances pénales, aux Pays-Bas par l'intermédiaire d'injonctions pénales

et de transactions avec le ministère public et en Angleterre où les *fixed penalty notices* sont de plus en plus utilisés. En revanche, l'idée de toute négociation sur la peine ou son application est exclue en Angleterre et aux Pays-Bas, contrairement à ce qui se pratique en France pour certaines peines comme le travail d'intérêt général. Dans le contentieux administratif, les modes de résolution alternatifs font l'objet d'expérimentations en Angleterre et aux Pays-Bas. En effet, tout comme en France, la conciliation et la médiation sont présumées être peu adaptées à ce type de litige. Ces expérimentations ont néanmoins pour objet de tester cette présomption et d'éventuellement la renverser.

Le contrat tend donc à devenir, à des degrés divers dans les trois pays et les trois justices étudiés, un outil indispensable de gestion d'une juridiction. Mais la manière dont il est utilisé et perçu est diverse. S'agit-il d'une méthode permettant de renforcer le sentiment d'appartenance à une structure, donc de valoriser la qualité – le mécanisme des contrats d'objectifs au sein de la juridiction administrative peut en être un exemple, dans la mesure où l'essentiel a été piloté par le Conseil d'Etat lui-même – ou d'une méthode purement administrative et gestionnaire parce que définie et assumée par les autorités administratives, par exemple dans le domaine de la justice judiciaire française ; ou encore d'une méthode susceptible de renforcer les liens entre les communautés et les professions du monde de la justice ?

En ce qui concerne **les nouvelles technologies**, les approches françaises, anglaises et néerlandaises sont assez disparates. Sur le plan théorique, seule la France semble se poser *a priori* la question des garanties juridiques en relation avec la CESDH liées d'une part, à l'acte dématérialisé par rapport à l'écrit et, d'autre part, au fonctionnement de l'audience pénale en dehors de la présence physique de l'accusé ou du témoin et l'exercice des droits de la défense. L'Angleterre comme les Pays-Bas ont une approche qui apparaît plus pragmatique fondée sur l'expérimentation suivie d'une adaptation des principes aux réalités technologiques, notamment en ce qui concerne la visioconférence aux Pays-Bas.

Sur le plan pratique, l'Angleterre, la France et les Pays-Bas sont à des stades d'utilisation très diverses des nouvelles technologies dans le domaine de la justice. Les développements varient également d'un domaine judiciaire à l'autre.

Les Pays-Bas sont certainement les moins avancés des trois systèmes étudiés puisqu'ils sont encore dans la plupart des domaines à l'expérimentation et le développement de la visioconférence est quasiment au point mort, même si des projets sont en cours d'élaboration au sein du ministère de la Justice.

En Angleterre, en revanche, il existe un certain nombre de systèmes informatiques comme le système PROGRESS ou XHIBIT, permettant une gestion dématérialisée de l'audience pénale. En revanche, la communication entre les différents acteurs est encore très souvent papier que ce soit dans le domaine de la justice civile, administrative ou pénale. Enfin, la visioconférence tend à se développer, notamment dans le système pénal où les audiences virtuelles (*virtual courts*) entre le commissariat et le *Magistrates' court* tendent à se généraliser sur l'ensemble du territoire.

L'utilisation des nouvelles technologies apparaît finalement plus développée en France où son utilisation est plus homogène : développement de la visioconférence et dématérialisation des procédures qui s'organise dans l'ensemble du système judiciaire, avec un aboutissement très important au sein de la Cour de cassation qui est pilote en la matière. Dans la justice administrative, la démarche d'expérimentation débutée en 2005 dénote une grande prudence ; la généralisation de la dématérialisation de la procédure y implique en effet de pouvoir associer sécurité et pragmatisme, en tenant compte du fait que le recours à l'avocat

n'est pas obligatoire en droit administratif et qu'il est donc exclu de mettre en place un système d'accès au dossier électronique trop contraignant pour le citoyen justiciable.

Néanmoins, il est évident que les apports indéniables des nouvelles technologies à la modernisation des méthodes de travail doivent être conçus non comme une fin en soi, mais comme un outil, qui, implanté et développé de façon concertée, contribue à l'amélioration du fonctionnement du système de justice sans remettre en cause les finalités de l'acte de juger. Il faut donc appréhender l'outil avec ses avantages et ses risques. Que les nouvelles technologies puissent constituer une aide à la décision est un élément qui se conçoit ; mais il ne faudrait pas que, du fait de cette assistance, l'on en arrive à une forme d'automatisation ou de standardisation des décisions de justice, sans aller jusqu'à la question de la normalisation des procédures. De plus, la dématérialisation, qui peut effectivement conduire à un gain de temps appréciable pour les magistrats, doit obéir à des contrôles précis pour éviter toute dérive: quel est l'opérateur retenu ? Qui décide de tels choix ? Pour les actes qui le nécessitent, quelles sont les modalités de certification ou d'authentification ? De telles questions renvoient à une conception dynamique et partagée de l'administration de la justice ; le fait de retenir la compétence d'un magistrat ou d'un manager est loin d'être sans conséquences sur la conception de l'indépendance de la justice. Les modalités retenues peuvent conduire à une forme de recentralisation de la justice, dans la mesure où toutes les juridictions devront disposer des mêmes outils, des mêmes méthodes, du même opérateur pour assurer une parfaite compatibilité. Ces préoccupations sont toutefois plutôt françaises et ont été assez mal comprises lors des entretiens menés dans le cadre de la recherche en Angleterre comme aux Pays-Bas.

Les nouvelles technologies peuvent donc être perçues comme un outil de modernisation de la justice en particulier pour la transmission d'informations mais aussi, notamment en France, comme un moyen moderne de contrôle des magistrats, totalement contraire au principe d'indépendance de la justice.

En une décennie, de profondes mutations des administrations pour la Justice

Des modes d'organisation de la justice différents

Chacun des trois pays dispose d'un mode d'organisation différent de sa justice. En France, la gestion est centralisée au niveau du ministère de la justice pour les juridictions judiciaires et le ministère public dans une même entité, les cours d'appel disposant d'une autonomie de plus en plus réduite. Le Conseil d'Etat est en revanche au centre d'un dispositif autonome pour la justice administrative. Aux Pays-Bas, depuis la réforme de 2002, le Conseil pour la Justice assure l'ensemble de la gestion des personnes et des moyens des juridictions, et les comités de juges tiennent une place déterminante dans le fonctionnement du dispositif. L'administration du ministère public dépend du ministère de la Justice, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat sont indépendants sur le plan de la gestion. En Angleterre et Pays de Galles, avec la création d'un ministère de la Justice, s'est développé le rôle des agences d'exécution de programmes spécialisés dans la justice judiciaire et la justice administrative, mais des opérations sont déjà en cours pour les fusionner.

L'administration de la justice, des réalités qui se rapprochent sous l'effet de réformes inscrivant la justice dans une logique de performance

Pourtant dans ces cadres organisationnels très différents, se développe une même rhétorique ; celle du besoin accru d'efficacité et d'efficience, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, aggravé par la crise financière⁷⁴⁹. Dans les trois pays, l'objectif d'efficacité est inscrit et des critères de performance sont assignés à la justice accompagnés de dispositifs d'évaluation s'appuyant sur des indicateurs de résultat. Le discours sur la qualité, qui a émergé au début des années quatre-vingt, reste prééminent aux Pays-Bas, mais au second plan au Royaume-Uni et en France, s'effaçant derrière un discours gestionnaire et des restructurations organisationnelles permises par l'informatisation croissante et les avancées tâtonnantes de la dématérialisation.

L'administration des justices civile, pénale et administrative subit un véritable bouleversement depuis le début des années 2000, en France, aux Pays-Bas et en Angleterre. En France, depuis l'adoption de la LOLF le 1^{er} août 2001 et sa mise en œuvre effective à compter de 2006, l'administration de la justice, comme les autres administrations, est tenue par des objectifs d'efficacité et d'efficience renforcés par la RGPP et pilotés par le ministère du Budget. L'évaluation des politiques publiques est devenue une exigence inscrite dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. La réforme budgétaire aux Pays-Bas, lancée par un acte cadre en 2001 (le *Government Accounts Act*), a engagé une réforme axée sur la recherche de la performance de l'action publique et les résultats des différents services publics en réorganisant le processus budgétaire, le Parlement délivrant les autorisations de dépenses au gré de mécanismes de rationalisation budgétaire. En Grande-Bretagne, le fondement du processus budgétaire est le principe de la reddition des comptes en termes d'efficacité de la dépense, par application, depuis 2000, du « système comptable et budgétaire axé sur les ressources » (*Ressource Accounting and Budgeting*)⁷⁵⁰. Le Parlement ne discute pas des crédits de manière spécialisée, mais prend connaissance des résultats de chaque ministère et alloue des enveloppes globales en fonction des résultats constatés à travers un système d'évaluation et d'audit (*National Audit Office (NAO)*). Dans une logique managériale, des agences d'exécution (*Agencies*) assurent la gestion financière et budgétaire des politiques décidées par les différents ministères et sous leur contrôle, fournissent les éléments budgétaires nécessaires à la mesure des résultats et des performances dans le but d'informer le Parlement au moment de la reddition des comptes.

Dans les trois pays, la montée en charge des services gestionnaires, la rationalité organisationnelle et la standardisation des processus ont fait émerger le besoin de professionnalisation du management des juridictions et de sensibilisation des juges aux réalités de l'administration. Les Pays-Bas ont fait le choix d'un modèle intégré via le Conseil pour la Justice aux prérogatives étendues, de donner la priorité aux objectifs judiciaires, dans un cadre budgétaire auto-administré qui définit ses priorités, nationales et locales, intégrant et négociant des contraintes budgétaires et marqué par une forte culture de rationalisation et d'évaluation. Le manager est une fonction très professionnalisée, au service des objectifs définis par les instances judiciaires.

En France, la question de l'administration et de l'évaluation de la justice est une problématique récente résultant à la fois de l'augmentation des dotations budgétaires mais

⁷⁴⁹ *Effets de la crise économique sur les systèmes judiciaires*, La lettre d'information de la CEPEJ, décembre 2010, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Newsletter/2010/7_newsletter_Dec10_fr.asp.

⁷⁵⁰ M. Sterck, B. Scheers, G. Bouckaert, « Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis », *Revue Internationale de politique comparée*, De Boeck Université, 2004, p. 241.

aussi des retards et dysfonctionnements récurrents. Les politiques, derrière le discours obligé de l'indépendance de la justice, souhaitent pouvoir réduire son autonomie et exigent qu'elle rende compte de ses efforts de rationalisation de son organisation et de meilleure gestion de ses crédits. Derrière cette légitime exigence d'*accountability*, se cache une crispation dans le rapport entre hommes politiques et juges. La remise en cause de l'indépendance de la justice par le souci d'une administration de la justice plus performante est régulièrement mise en avant par les chefs de juridiction qui protestent contre la réduction de leurs marges d'initiative au profit des gestionnaires en lien direct avec l'administration centrale⁷⁵¹. Cette tension entre les juges et les gestionnaires de l'administration de la justice, quel que soit leur cadre d'exercice, n'est pas propre à la France et se retrouve dans l'expression des juges au niveau européen⁷⁵².

Ce point de tension entre juges et gestionnaires apparaît central dans l'objet de la recherche. Aux Pays-Bas, les juges ont pris les devants et le problème à bras le corps pour être directement en charge de l'administration via le changement complet engagé par la réforme de 2002 qui fait du Conseil pour la Justice l'organe assurant l'interface entre le ministère et les juridictions pour assurer l'autonomie de l'administration de la justice, avec un engagement de tous les acteurs, une transparence totale du système et une définition claire des responsabilités au niveau national comme au niveau local. Au sein des juridictions, chaque cour est administrée par un conseil de juridiction qui comprend un manager chef du service administratif, au service des objectifs qui lui sont fixés, clairement identifiés autour des questions de coût et de qualité. Au sein des juridictions britanniques, il existe une séparation très nette entre fonctions administratives et fonctions judiciaires, que l'on retrouve par exemple dans la distinction, au sein de la justice administrative, entre *Tribunals Service* et le *Tribunals's Judiciary*. Chacun a son organe de direction : le *Tribunals Service Executive Board (TSET)* pour l'administration des tribunaux et le *Tribunals Judicial Executive Board (TJEB)* pour les fonctions judiciaires⁷⁵³. Il n'en existe pas moins une collaboration permanente, des modes d'organisation par chambre et des protocoles permettant une rationalisation des processus de gestion des affaires notamment à travers la stratégie de management LEAN⁷⁵⁴. Les managers des *Administrative Support Centers* (centres d'administration) font en sorte que les indicateurs de performance clés (*Key Performance Indicators*) soient respectés par les membres des équipes administratives comme judiciaires.

C'est bien vers ces mêmes orientations que se dirige la France. Le ministre de la Justice détient l'essentiel des prérogatives : il gère les budgets, contrôle la réalisation des objectifs par les juridictions ; l'Inspection des services judiciaires effectuant des audits et des enquêtes sur des problèmes d'organisation ou de fonctionnement de la juridiction. L'échelon

⁷⁵¹ Exemple significatif de la protestation de la conférence annuelle 2011 des Premiers présidents : « Le projet de constitution de plateformes inter-directionnelles de service, mené sans concertation, conduirait, s'il était mis en œuvre, à méconnaître les prérogatives des chefs de cour en leur qualité de responsables de BOP et d'ordonnateur secondaire des crédits de fonctionnement des juridictions, des crédits de frais de justice et des crédits d'aide juridictionnelle. En effet, la validation de l'engagement juridique, la validation du service fait ainsi que la mise en paiement relèveraient désormais de la compétence de fonctionnaires placés sous l'autorité hiérarchique du secrétaire général du ministère. Si le projet était maintenu, les premiers présidents n'auraient d'autre choix que de demander à être déchargés de leurs pouvoirs d'ordonnateur secondaire et de responsables de BOP car ils n'auraient plus les moyens de les exercer effectivement.... ».

⁷⁵² MEDEL, colloque de Bordeaux, 22 juin 2011 « La justice à l'heure de la performance » ; Recommandation (2010)12 du 17 novembre 2010 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités ; Avis n° 2 (2001) 23 novembre 2001 du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) relatif au financement et à la gestion des tribunaux au regard de l'efficacité de la justice et au regard des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁷⁵³ Rapport annuel 2009-2010 du Tribunals Service, p. 42.

⁷⁵⁴ A. Binet-Grosclaude, C. Foulquier, *Rapport sur l'administration de la justice en Angleterre et Pays de Galles*.

déconcentré est celui de la cour d'appel où les premiers présidents et les procureurs généraux assurent la gestion quotidienne, avec l'appui des SAR. Le Conseil supérieur de la magistrature ne dispose d'aucune prérogative en matière administrative ou budgétaire. En fait, la gestion du système judiciaire est très centralisée et contrôlée par le ministère de la Justice dont les SAR sont un relais local, les juridictions ne disposant que de très faibles marges d'initiative. Il en va très différemment au sein de la justice administrative, le Conseil d'État ayant su s'imposer progressivement comme le pilote de l'ensemble du système dans une logique qui intègre à la fois les aspects juridictionnels, administratifs et budgétaires. Néanmoins tant dans la justice judiciaire que dans la justice administrative, les réformes récentes sont marquées par l'exigence de l'élaboration d'un projet de juridiction par les présidents conditionnant l'affectation des moyens et du budget en fonction d'objectifs à atteindre. Mais derrière le discours managérial et le dialogue de gestion, nombre de magistrats estiment que « *ces projets constituent (...) le plus souvent la déclinaison d'objectifs quantitatifs imposés par le gestionnaire aux juridictions sans garantie aucune quant aux moyens alloués en contrepartie*⁷⁵⁵ ». Pour la justice judiciaire, les méthodes de gestion inspirées du Royaume-Uni sont mises en œuvre comme l'externalisation et la mutualisation de prestations à travers les plates-formes régionales de gestion et l'implantation de la méthode LEAN via des consultants extérieurs. Mais il semble n'y avoir que peu de réflexion sur les lignes de partage entre fonctions juridictionnelles et fonctions administratives quand les cours d'appel sont intégrées, sous l'égide du ministère, au sein de ces plates-formes avec les services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, tandis que le Conseil d'État arrive, à l'instar du modèle néerlandais, à une gestion intégrée où il maîtrise les aspects budgétaires et administratifs au service des objectifs juridictionnels qu'il détermine.

La qualité, un objectif mis en œuvre ou affiché ?

Ce même déficit conceptuel, dans les politiques d'administration de la justice mises en œuvre en France, se retrouve quand on aborde le débat sur la qualité de la justice et de son évaluation.

La notion de qualité de la justice se caractérise par une relative hétérogénéité dans ses significations et applications, sauf aux Pays-Bas, où le système *Rechtspraak* de « qualité totale » est très bien identifié et structuré, mis en œuvre de façon concertée par le Conseil pour la Justice et le ministère, pleinement intégré dans l'activité des juridictions par des « responsables qualité »⁷⁵⁶. La mesure de la satisfaction des usagers y constitue un axe fort, replace les citoyens au cœur du fonctionnement de la justice et renforce la légitimité du système en s'attachant à la confiance du public⁷⁵⁷. Après un premier temps où prédominait la mesure de la performance à l'aide d'objectifs chiffrés, d'autres indicateurs plus délicats à concevoir, tels que ceux relatifs à l'impartialité, l'intégrité, l'expertise, l'unité juridique, la diligence et la ponctualité, sont venus progressivement mieux équilibrer l'approche du

⁷⁵⁵ E. Costa, « Des chiffres sans les lettres. La dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA* 2010, p. 1623 et s.

⁷⁵⁶ V. notamment, Ph. Langbroek, « Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *RFAP* 2008, n° 125, p. 67 ; M. Fabri, J.-P. Jean, Ph. Langbroek et H. Pauliat (dir.), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Montchrestien, 2005, spéc., pp. 301-321 ; Ph. Langbroek, (dir.), *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 Council of Europe member States, a qualitative inventory to hypothesis factors for success or failure*, CEPEJ studies n° 13.

⁷⁵⁷ J.-P. Jean et H. Jorry, *La réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe*, (avec H. Jorry), Conseil de l'Europe, *Les études de la CEPEJ* n° 14, 2011.

fonctionnement effectif de l'ensemble du système judiciaire, avec une dominante forte, celle des enquêtes de satisfaction des « clients » et des acteurs du système (magistrats, fonctionnaires des tribunaux, avocats...), pour lesquels la promotion du professionnalisme constituait un axe fort. Les enquêtes de satisfaction, les audits, l'évaluation par les pairs, l'intervision constituent autant d'outils méthodiquement et régulièrement utilisés⁷⁵⁸. Les derniers développements concernent la qualité de la rédaction des décisions, le projet *PROMIS* visant à améliorer la motivation des jugements pénaux par une meilleure motivation de la preuve et de la décision relative à la mesure de la peine.

Bien différentes sont les approches constatées dans les deux autres pays. En Angleterre, la mesure de la qualité s'effectue par de nombreux sondages d'opinion et enquêtes évaluant les conditions d'accès à l'information et aux différentes juridictions, le traitement des usagers, la durée des procédures ou des points particuliers, comme le respect de la *Witness Charter* pour les témoins, qui jouent un rôle central dans la procédure. Sur la base de ces enquêtes, le *Her Majesty Courts Service* publie les résultats selon un classement qui induit une concurrence entre juridictions, le *Customer Excellence Service* délivrant quant à lui une labellisation correspondant au niveau de qualité des juridictions. La recherche de la qualité de la justice paraît ainsi s'inscrire en Angleterre dans une suite de démarches sectorielles⁷⁵⁹. Il en a été différemment au niveau de la justice administrative détachée du système judiciaire traditionnel en Angleterre, la réforme du *Tribunals, Courts and Enforcement Act* de 2007 l'instituant en justice autonome pour rationaliser et spécialiser des chambres dans le contentieux administratif. Le *Tribunal Procedure Committee* a pour finalité de mettre fin à la multiplicité et à la complexité des procédures au sein des tribunaux administratifs. L'*Administrative Justice and Tribunals Council* assiste désormais le *Senior President of Tribunals* qui exerce des compétences en matière de qualité en étant notamment chargé de développer les moyens innovants de résolution des conflits et de conciliation allant dans le sens d'une logique de qualité plus générale qui tend à rapprocher l'administration de l'administré. Cette approche anglaise hétérogène et pragmatique de la qualité passe par une suite de réformes et d'initiatives qui intègrent la finalité de la qualité, en premier lieu, l'amélioration du service rendu au justiciable, mais sans structures spécifiquement identifiées de gestion de la qualité, contrairement aux Pays-Bas.

A l'image de l'Angleterre, en France il est difficile d'analyser une politique de la qualité de la justice du fait de son hétérogénéité et de sa dispersion, voire de sa faiblesse. Dans le cadre plus général de la promotion de la qualité de l'accueil dans les services publics, la politique d'accueil et d'information des juridictions a abouti à la labellisation de quelques-unes d'entre elles au titre de la Charte Marianne, ce au moment où la réforme de la carte judiciaire supprimait sans concertation notamment 178 tribunaux d'instance et juridictions de proximité. A l'attention des justiciables, a été instauré un système de traitement des plaintes par le Conseil supérieur de la magistrature, via un système complexe dans le cadre de la réforme constitutionnelle de juillet 2008⁷⁶⁰ système qui ne fera l'objet d'aucune réflexion lors de la mise en place du Défenseur des droits, alors même que d'autres Etats ont pu se poser la question de l'étendue de son champ d'intervention dans le domaine de la justice et de l'administration de la justice. Les enquêtes de satisfaction conduites auprès des usagers n'ont

⁷⁵⁸ Pour la période 2008/2011, les objectifs suivants ont été mis en avant : compétence, fiabilité, efficacité, légitimité, l'organisation judiciaire devant être « ancrée dans la société ».

⁷⁵⁹ Gar Yein Ng, « Quality management in the Justice System in England and Wales », in Ph. Langbroek, *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 Council of Europe member states*, p. 35.

⁷⁶⁰ J.-P. Jean, *Saisine du CSM par les justiciables. La boîte de Pandore est-elle ouverte ou fermée ?* Blog éditions Dalloz 25 juin 2009. <http://blog.dalloz.fr/blogdaloz/2009/06/saisine-du-csm-par-les-justiciables-la-boite-de-pandore-estelle-ouverte-ou-ferme%C3%A9e-.html>.

consisté qu'en une enquête nationale du GIP justice en mai 2001 et depuis 2007 à des enquêtes auprès des victimes d'infractions. Au niveau local, seule une enquête locale a été conduite en 2010 au tribunal d'Angoulême sous l'égide de la CEPEJ. Au-delà de quelques initiatives ponctuelles, le débat sur la qualité de la justice, initié il y a plus d'une décennie⁷⁶¹, n'arrive pas à irriguer la justice judiciaire française engluée dans ses problèmes de fonctionnement et un système de pilotage par l'administration centrale (*top down*) qui ne permet pas la responsabilisation des acteurs locaux. Au sein de la justice administrative, des groupes de travail ont été mis en place à l'initiative du Conseil d'Etat comme des autres juridictions administratives, notamment sur la rédaction des décisions de justice.

Les politiques de qualité, nécessaires pour contrebalancer les exigences de productivité

La Commission *Deetman* a évalué en 2007 les réformes successives du système judiciaire néerlandais. Par-delà les politiques conduites en matière d'amélioration de la qualité, il est apparu que la recherche sans cesse plus poussée de la productivité juridictionnelle menaçait de plus en plus la qualité substantielle des jugements et l'indépendance fonctionnelle des juges, notamment par le défi de la standardisation rédactionnelle et de l'uniformisation jurisprudentielle. La qualité, conçue essentiellement comme un processus de rationalisation et de standardisation, peut produire des effets pervers, l'objectif de qualité de l'administration de la justice pouvant remettre en cause la qualité propre de la fonction juridictionnelle.

Il est donc nécessaire de développer un discours sur la qualité substantielle des décisions de justice, qui ne s'appuie pas seulement sur les critères du procès équitable qui la confond avec son processus d'élaboration. Les enquêtes conduites autour de la notion de professionnalisme, de motivation, d'impartialité, qui touchent le cœur même de la décision du juge, vont en ce sens.

Au total, reste que l'expression « qualité de la justice » cache une grande hétérogénéité dans les différents systèmes néerlandais, anglais et français. On peut cependant en retenir que la qualité revêt un sens structurel et un sens fonctionnel. La qualité de la justice est celle de son administration, de son organisation mais aussi celle de son fonctionnement juridictionnel. Le dynamisme propre au concept de qualité est à l'origine de nombreuses appréciations de la justice en tant que service public et/ou en tant qu'autorité constitutionnelle ; si bien que la notion de qualité est à même de libérer une série d'initiatives qui sont nécessaires, ne serait-ce que pour équilibrer la tendance lourde à la seule exigence de « performances » et pour inscrire l'ensemble des acteurs dans des « démarches-qualité » qui permettent de se fixer des objectifs concrets d'amélioration du service rendu au justiciable et des pratiques professionnelles à atteindre sur le plan local. La qualité doit toucher, dans le même temps, l'administration de la justice et la fonction juridictionnelle dans sa totalité.

Le système de qualité « totale » des Pays-Bas constitue une sorte de *hard quality*, modèle-type de qualité standardisée, comprise, appliquée, diffuse, structurée et donc bien implantée au sein du système judiciaire, intégrée par tous les acteurs. A des niveaux différents, des modèles de *soft quality*, correspondant à la culture de chaque pays, se développeraient de façon plus dispersée et épisodique. En France, la qualité est posée comme une exigence par les juges en résistance aux pressions induites par les objectifs chiffrés de

⁷⁶¹ M-L. Cavrois, H. Dalle, J.-P. Jean (dir.), *La qualité de la justice*, La Documentation française, 2002.

performance. En Angleterre, elle est mise en œuvre par les agences gouvernementales ; elle est plus dispersée mais clairement centrée sur l'utilisateur, sans conceptualisation, mais ayant pour but l'appui à des réformes et des réorganisations en rendant publics les résultats des juridictions mises en concurrence.

Un lien doit être fait à ce niveau sur **le besoin d'expérimentation dans l'administration de la justice**. Les politiques de qualité impliquent à la fois un savoir-faire, une formation, mais surtout une implication des acteurs sur des objectifs clairs, par exemple l'accueil du justiciable ou l'attention portée aux témoins. Cette motivation implique la définition de projets locaux, des moyens alloués et une évaluation régulière des résultats selon le modèle pragmatique anglo-saxon du *what works* ?. En France, la réforme constitutionnelle de juillet 2008 autorise l'expérimentation législative et systématise les études d'impact. Ainsi la loi du 10 août 2011 sur les citoyens-asseesseurs est-elle expérimentée dans les juridictions de deux cours d'appels. Dans la justice administrative, qu'il s'agisse de la dématérialisation des procédures d'échanges ou encore de la mise en œuvre de nouvelles procédures en matière d'audience ou d'instruction des dossiers, le recours à l'expérimentation s'est imposé comme un préalable à toute généralisation. Aux Pays-Bas et en Angleterre, on retrouve le recours à un tel procédé. Ces pratiques, qui ne sont certes pas nouvelles, semblent néanmoins s'accélérer. Elles traduisent un souci plus grand de qualité et d'efficacité, une prudence salutaire mais aussi une inquiétude montante quant à l'évaluation et à l'appréciation positive de leur image, quelque peu déstabilisatrice pour l'indépendance des magistrats et des juridictions dans leur ensemble. La question des modes d'organisation de ces expérimentations peut dès lors être posée : qui propose (est-ce le ministre ou est-ce une juridiction qui se porte candidate ?), qui sélectionne, qui évalue le résultat, sur quels éléments ? Dans quelles mesures cette organisation se révèle compatible avec l'indépendance des magistrats ?

L'évaluation des systèmes judiciaires

L'amélioration de la performance publique nécessite un contrôle et une évaluation permettant de valider les actions améliorant effectivement la qualité et l'efficacité du service rendu aux usagers. Il faut distinguer clairement deux niveaux : l'évaluation collective portée sur un système, un service ou une juridiction et l'évaluation individuelle des magistrats et fonctionnaires de justice, qui pose des problèmes tout à fait différents.

Le système d'évaluation perfectionné des Pays-Bas concerne exclusivement l'évaluation collective mise en place sous l'égide du Conseil pour la Justice. Dans le cadre du système de qualité *RechtspraakQ*, des critères d'évaluation sont appliqués à l'ensemble du système juridictionnel. Parallèlement, le Conseil pour la Justice détache une commission spéciale qui, tous les quatre ans, visite les tribunaux afin de réaliser un audit. Chaque juridiction applique localement ces critères ayant recours, par-delà l'analyse des données statistiques d'activité, à des outils divers : enquêtes de satisfaction auprès des justiciables, des avocats, des juges, fonctionnaires et collaborateurs des tribunaux, ou encore la constitution de commissions de réflexion pour analyser les incidents dans le fonctionnement du tribunal. L'évaluation individuelle ne s'effectue pas à travers la procédure disciplinaire. Le magistrat, dont l'indépendance est respectée, s'inscrit cependant dans un fonctionnement collectif au sein d'un tribunal, où des dysfonctionnements peuvent impliquer des individus soumis à des contrôles sur leur activité par le manager du tribunal, comme l'obligation de présence au tribunal. L'« intervision », le travail entre pairs, permet d'évaluer dans un but d'amélioration future, la solution donnée à un litige ou l'attitude d'une audience. Les critères d'évaluation apparaissent particulièrement sophistiqués, à la fois d'ordre quantitatif (calcul précis du temps

des juges, du temps du personnel administratif, par rapport aux différentes catégories d'affaires jugées) qui constitue autant d'éléments de référence pour l'attribution des moyens budgétaires et d'ordre qualitatif, avec sur ce dernier point l'objectif de promotion de la qualité, en mesurant un niveau de satisfaction par domaine⁷⁶². Les évaluations sont rendues publiques et comparées.

En Grande-Bretagne, on retrouve les mêmes tendances dans la thématique de la qualité, à savoir pas de système structuré d'évaluation de l'activité des juridictions, mais un ensemble de modes de contrôle et d'audit s'inscrivant dans la logique managériale mais adaptés, propres à la complexité du système judiciaire britannique. L'indépendance des magistrats exclut toute évaluation individuelle. L'*Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC)* créé en 2007 a la mission de contrôler et d'assister les tribunaux administratifs. Le *Tribunals Service* et le *Her Majesty Court's Service* (fusionnés depuis avril 2011), en raison de leur qualité d'agence d'exécution du Ministère de la Justice, ont un rôle notable en matière d'évaluation du système judiciaire. En effet, ces deux agences élaborent des plans d'action destinés aux juridictions dont elles mesurent les performances et supervisent la gestion, à partir d'objectifs « draconiens » notamment depuis le choix de réduction des dotations budgétaires⁷⁶³. Les critères d'évaluation des performances des juridictions sont axés sur l'efficacité, notamment les délais et coûts des décisions. L'évaluation de la justice s'effectue aussi à travers les nombreuses enquêtes de satisfaction auprès des justiciables, témoins et victimes, ou de questionnaires adressés aux professionnels, sur des critères très concrets. Ces deux agences sont en train d'être fusionnées.

En France, l'évaluation collective est distinctement mise en œuvre pour la juridiction administrative et pour la juridiction judiciaire. Pour la juridiction administrative, la mission est confiée à la Mission permanente d'inspection des juridictions administratives, émanation du Conseil d'Etat qui, périodiquement, contrôle l'activité des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, à la fois la gestion et les résultats de l'activité juridictionnelle, mais aussi les questions de personnels. Rappelons que le responsable du programme budgétaire de la justice administrative est le vice-président du Conseil d'Etat qui pilote l'ensemble du système. La juridiction judiciaire est, quant à elle, contrôlée par le ministère de la Justice, sous l'égide de la direction des services judiciaires qui attribue les moyens en personnel et les dotations budgétaires sur critères d'activité et de charges de travail. L'Inspection générale des services judiciaires, rattachée au garde des Sceaux, aux attributions étendues depuis la réforme résultant du décret du 29 décembre 2010, a la mission permanente d'apprécier le fonctionnement et la performance des juridictions judiciaires et intervient ponctuellement sur des dysfonctionnements constatés. Le ministre peut lui demander de diligenter des enquêtes administratives pré-disciplinaires portant sur des magistrats et fonctionnaires de justice, attributions dont disposent aussi les chefs de cours d'appel qui peuvent ensuite saisir directement le CSM.

Les critères de l'évaluation de la performance de la justice judiciaire et de la justice administrative convergent⁷⁶⁴, même si la pertinence des indicateurs est contestée⁷⁶⁵. Délais de jugement, nombres d'affaires en stock, ratios de magistrats et agents de greffe par nombre d'affaires réglées constituent les indicateurs classiques de la LOLF mais ne sont pas pondérés par des critères tenant à la nature des contentieux. Les critères qualitatifs sont « de faible qualité », concernant essentiellement le taux d'annulation des décisions juridictionnelles. Les critères d'évaluation sont donc essentiellement chiffrés et axés sur une amélioration de la

⁷⁶² A. Binet-Grosclaude, C. Foulquier, *Rapport sur l'administration de la justice aux Pays-Bas*.

⁷⁶³ A. Binet-Grosclaude, C. Foulquier, *Rapport sur l'administration de la justice en Grande-Bretagne*, p. 22 et s.

⁷⁶⁴ Rapport Assemblée Nationale n°2857, 2010, rapporteur R. Couanau.

⁷⁶⁵ J.-R. Brunetière, « Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après », *RFAP*, 2010/3.

rentabilité des juridictions⁷⁶⁶ et de la productivité des agents. L'évaluation individuelle des magistrats est centrée sur leur valeur professionnelle. Mais à côté, existe depuis 2004 un système de primes modulables liées à la performance individuelle des magistrats, qui ne fait que renforcer le sentiment de pression quantitative en même temps qu'elle peut faire craindre une atteinte à l'indépendance des magistrats, selon des modalités très contestées en Europe⁷⁶⁷.

L'ensemble de ces développements constituent des pistes de réflexion, qui pourront être précisées et contestées. La journée de restitution se propose d'être le lieu d'échanges constructifs et prospectifs sur les concepts utilisés, les expériences évoquées et les analyses que l'on peut en tirer.

⁷⁶⁶ Pour la juridiction administrative, E. Costa, « Des chiffres sans les lettres- La dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA*, 2010 p. 1623.

⁷⁶⁷ J.-P. Jean et H. Pauliat, « Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire », *D.* 2005, p. 2717.

Calendrier récapitulatif de la recherche

Janvier 2009 :

- Installation du comité de pilotage
- Précisions sur la méthodologie
- Lancement de l'appel d'offres pour le recrutement des post-doctorants

Mars-Juin 2009 :

- Bibliographie française et étrangère
- Analyse empirique des documents
- Etude des candidatures en vue du recrutement des post-doctorants

Juillet 2009 :

Réunion de l'ensemble des équipes à l'université de Poitiers pour un premier bilan à six mois : Choix des post-doctorants par le comité de pilotage, présentation des équipes, état des lieux de la recherche

Septembre 2009 :

- Elaboration du questionnaire de référence à destination des partenaires français et étrangers de la recherche
- Préparation de la mission des post-doctorants aux Pays-Bas

Octobre 2009 :

- Mission des post-doctorants aux Pays-Bas : recherches théoriques et entretiens avec des praticiens et universitaires
- Mise en place du forum internet protégé destiné au partage des données entre les équipes

Novembre-décembre 2009 :

Préparation du pré-rapport faisant suite au déplacement des post-doctorants aux Pays-Bas

Décembre 2009 :

Réunion annuelle de bilan des équipes à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne : état des lieux et perspectives pour l'année 2010

Janvier 2010 :

Mission d'approfondissement des équipes aux Pays-Bas

Février 2010 :

Préparation de la mission des post-doctorants en Angleterre

Mars-avril 2010 :

Préparation du pré-rapport faisant suite au déplacement des post-doctorants en Angleterre

Mai 2010 :

- Atelier à l'université de Limoges réunissant l'ensemble des équipes et portant sur le thème de l'efficacité de l'administration de la justice
- Remise du rapport d'étape sur l'administration de la justice aux Pays-Bas par les post-doctorants

Juillet 2010 :

Mission d'approfondissement des équipes en Angleterre

Octobre 2010 :

Réunion du comité de pilotage : état des lieux, précision sur les articles en cours, remise du rapport sur l'administration de la justice en Angleterre, élaboration du calendrier des derniers mois de la recherche

Novembre 2010 :

Atelier à l'université de Poitiers réunissant l'ensemble des équipes et portant sur les thèmes de la contractualisation et des nouvelles technologies

Janvier-mai 2011 :

- Réunion de préparation en groupes restreints pour l'élaboration des synthèses sur l'administration de la justice, la contractualisation et les nouvelles technologies
- Rédaction des différentes synthèses
- Préparation du rapport final

Juin 2011 :

Remise des travaux au comité de pilotage

Juillet 2011 :

Réunion du comité de pilotage : état des lieux de la recherche, organisation du calendrier de la fin de la recherche, rédaction de la synthèse finale

Août 2011-mars 2012 :

Finalisation de la recherche

Mars 2011 :

Réunion du comité de pilotage : état des lieux de la fin de la recherche, préparation de la conférence finale, discussion sur l'ouvrage à paraître

25 mai 2012 :

Conférence finale à Limoges

Juillet 2012 :

Remise du rapport final à l'ANR

Premier semestre 2013 :

Publication de l'ouvrage

Participants à la recherche

Pour le CRJP :

Soraya Amrani-Mekki, Professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense

Aurélie Binet-Grosclaude, post-doctorante, chargée d'études

Loïc Cadiet, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Directeur du CRJP

Gaëlle Deharo, Professeur à l'Ecole Supérieure du Commerce Extérieur

Pour l'EPRED :

Pascal Beauvais, Professeur à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense

Aurélie Binet-Grosclaude, post-doctorante, chargée d'études

Jérôme Bossan, Maître de conférences à l'Université de Poitiers

Laurent Desessard, Maître de conférences à l'Université de Poitiers

Jean-Paul Jean, Professeur associé à l'Université de Poitiers, Avocat général près la Cour d'appel de Paris

Hélène Jorry, doctorante, Attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université de Saint-Quentin-Versailles

Laurence Leturmy, Maître de conférences à l'Université de Poitiers

Julien Lhuillier, doctorant, assistant à l'Université de Lausanne, Expert de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice

Michel Massé, Professeur à l'Université de Poitiers, Co-directeur de l'EPRED, Trésorier du projet

Sophie Sontag, avocat au barreau de Paris, doctorante de l'EPRED

Pour l'OMIJ :

Laurent Berthier, Attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université de Limoges

Christophe Bonnotte, Maître de conférences à l'Université de Limoges

Caroline Boyer-Capelle, Maître de conférences à l'Université de Limoges

Marion Chabassier, Attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université de Limoges

Caroline Foulquier, post-doctorante, Maître de conférences à l'Université de Limoges

Hélène Pauliat, Professeur à l'Université de Limoges, Présidente de l'Université de Limoges, Directrice de l'OMIJ

Nadine Poulet Gibot-Leclerc, Maître de conférences à l'Université de Limoges

Virginie Saint-James, Maître de conférences à l'Université de Limoges

Agnès Sauviat, Maître de conférences à l'Université de Limoges

Marie-Christine Steckel-Assouere, Maître de conférences à l'Université de Limoges

Organisation et participation à des colloques et journées d'études

Organisation :

1^{er} mars 2011 : Journée d'étude consacrée au *plaider-coupable*, Faculté de droit de Poitiers

25 mai 2012 : Conférence finale clôturant la recherche MAJICE

Participation :

4-5 juin 2009 : L. Cadiet, « Avenir des catégories, catégories de l'avenir : perspectives », Rapport de clôture, in *Common Law – Civil Law, The future of categories/Categories of the future, Looking ahead*, Toronto,

7 décembre 2009 : Caroline Foulquier « Etat des lieux du droit au procès équitable en Europe : bilan et enjeux devant les juridictions administratives », Rencontre sur le thème « Le droit au procès équitable devant la juridiction administrative », Tribunal administratif de Toulouse

22 avril 2010 :

- Jérôme Bossan, modérateur de la Journée d'étude « « Justice », Les techniques ou technologies nouvelles et les droits ou principes fondamentaux, Faculté de droit de Poitiers
- Caroline Foulquier (en collaboration avec Guillaume Beaussonie, docteur en droit de l'Université de Toulouse 1 – Capitole et Gérard Delabre), « Dématérialisation et droits fondamentaux devant la justice », Journée d'étude « Justice », Les techniques ou technologies nouvelles et les droits ou principes fondamentaux, Faculté de droit de Poitiers

8 novembre 2010 : Loïc Cadiet, « La théorie du procès et le nouveau management de la justice : processus et procédure », Journée d'étude sur le Nouveau management de la Justice, Université Paris I Panthéon-Sorbonne

19 novembre 2010 : Caroline Foulquier, « L'indépendance de la justice : une notion indépendante ? », Journée d'études des jeunes chercheurs Institut d'Etudes de Droit Public, L'indépendance de la justice, Université Paris-Sud 11

8 décembre 2010 : Aurélie Binet-Grosclaude, « Modalités et mesure de l'efficacité des réponses pénales apportées à la délinquance des mineurs en Angleterre et au Pays de Galle », Ecole de la magistrature, Session de formation continue « Impact et évaluation des politiques publiques en matière pénale »

2 avril 2012 : Hélène Pauliat et Caroline Foulquier, « Les modes d'organisation de la justice en Europe. L'administration au service de la justice », Ecole Nationale de la Magistrature, Session de Formation continue « Justices d'Europe »

Articles rédigés dans le cadre du projet MAJICE

Articles publiés

S. Amrani-Mekki, « L'indépendance des juges à l'épreuve des technologies de l'information et de la communication », *Revue internationale de droit processuel*, n° 3, 2012

G. Beaussonie, C. Foulquier, « Dématérialisation et droits fondamentaux devant les justices judiciaire et administrative », in *Actes du colloque 20-23 avril 2010, Limoges et Poitiers*, Lextenso, 2011

L. Berthier, H. Pauliat, in *Quality Management in courts and in the Judicial Organizations in 8 councils of Europe Member States*, "Etude sur la France", in P. Langbroek (dir.), CEPEJ, September 2010

J. Bossan, « La visioconférence dans le procès pénal : un outil à maîtriser », *Rev. sc. crim.*, n° 4, 2011, p. 801 et s.

J. Bossan, « La dématérialisation de la procédure pénale », *D.*, 2012, p. 627 et s.

L. Cadiet, *La justice face aux défis du nombre et de la complexité*, *Les Cahiers de la Justice*, 2010/1, ENM et Dalloz, p. 13 et s.

L. Cadiet, « La théorie du procès et le nouveau management de la justice : processus et procédure », in E. Jeuland (éd.), *Le nouveau management de la justice*, Paris, Dalloz, 2011

L. Cadiet, « Les tendances contemporaines de la procédure civile en France », in *Mélanges en l'honneur du doyen Georges Wiederkehr*, Paris, Dalloz, 2009

L. Cadiet, *The Supreme Court Review – Second series*, volume 49, 2010, pp. 635-655, ainsi que in J. Walkers & O. G. Chase (eds), *Common Law, Civil Law, the Future of categories*, Toronto, LexisNexis, 2010, p. 635 et s.

L. Cadiet, « Los acuerdos procesales en derecho francés. Situación actual de la contractualización del proceso y de la justicia en Francia », in J. Peyrano (éd.), *Los principios principales*, Buenos Aires, Rubinzal Calzoni Edotore, à paraître

L. Cadiet, « Procès civil et rapport d'obligation - Observations pour des pistes de réflexion », in *Hommage à Jean Beauchard*, Poitiers, 23 juin 2011

L. Cadiet, « La théorie du procès et le nouveau management de la justice : processus et procédure », in E. Jeuland et B. Frydman (éd.), *Le nouveau management de la justice*, IRJS Editions, 2011

G. Deharo, « Les mesures d'administration judiciaire civiles », *Revue de jurisprudence commerciale*, n°3, avril 2012

C. Foulquier, « L'indépendance de la justice, une notion indépendante ? », *Journée d'Etudes du 19 novembre 2010*, in *L'indépendance de la justice*, Presses universitaires de Sceaux, 2011

J.-P. Jean, « Le contrôle et l'évaluation de la qualité du service public de la justice », in J. Monnet, E. Gojosso, *Actes du colloque Franco-Néerlandais Poitiers-Nimègue*, 5 juin 2010, LGDJ, 2012

Rapport J.-P. Jean, H. Jorry, *La réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des Etats membres du Conseil de l'Europe*, CEPEJ (2010) 2

S. Sontag, « L'accès de l'avocat aux procédures dématérialisées », *AJ pénal*, n° 10, 2011, p. 455 et s.

Articles en cours de publication :

C. Capelle, A. Sauviat, « Les aspects budgétaires et financiers de l'administration de la justice. Approche comparée : France, Angleterre, Pays-Bas », in *Les nouvelles formes d'administration de la justice administrative*, PULIM, à paraître

M. Chabassier, « L'indépendance de la justice administrative et les nouvelles formes d'Administration de la Justice. Approche comparée : France, Angleterre, Pays-Bas », in *Les nouvelles formes d'administration de la justice administrative*, PULIM, à paraître

C. Foulquier, A. Sauviat, « L'extension du contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme sur les aspects gestionnaires de l'administration de la justice », in *Les nouvelles formes d'administration de la justice administrative*, PULIM, à paraître

N. Poulet, « La médiation-conciliation en France, en Angleterre et aux Pays-Bas », in *Les nouvelles formes d'administration de la justice administrative*, PULIM, à paraître

V. Saint-James, « Les modes de gestion du temps dans le procès pénal international devant les tribunaux pénaux *ad hoc* », à paraître

Articles en cours de rédaction :

P. Beauvais, « Mesure d'administration de la justice en matière pénale : Nouvelles perspectives »

L. Berthier, « Les aspects institutionnels de l'administration de la justice. Approche comparée : France, Angleterre, Pays-Bas »

C. Boyer-Capelle, C. Bonnotte, « Informatisation et administration de la justice administrative »

H. Pauliat, « La nouvelle administration de la justice au Royaume-Uni : les relations entre le Ministère de la Justice et les agences »

M.-Ch. Steckel, « Le droit saisi par la performance publique »

Bibliographie

Partie I. Efficacité et évaluation de l'administration de la justice

Section I. Sources générales

S. BAILEY, J. P. L. CHING, N. W. TAYLOR, *The English Legal System*, Londres, Thompson, Swezet and Maxwell, 2007

Section II. Justice administrative

I. L'Angleterre et le Pays de Galles

1. Ouvrages

P. CANE, *Administrative tribunals and adjudication*, Hardcover, August 2009

P. CRAIG, *Administrative law*, London Street & Maxwell, 2008

R. FABRE-GUILLEMANT, *Les Réformes administratives en France et en Grande-Bretagne : centres de responsabilité et agences d'exécution*, L'Harmattan, 1998.

C. FORSYTH, M. ELLIOTT, S. JHAVERI; M. RAMSDEN, *Effective Judicial Review: a cornerstone of good governance*, Hardcover, 2010

C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, Oxford University Press, 2009

E. JACOBS, *Tribunal Practice and Procedure*, Legal Action Group, 2009

V. PETER-JONES, *The New Public Contracting*, OUP, 2006

W. WADE, Ch. FORSYTH, *Administrative law*, Oxford University Press, 2009

2. Articles

C. BRAUD, « La notion d' "agence" en France, réalité juridique ou mode administrative ? », *LPA*, 30 août 1995 n° 104, p. 4 et s.

R. BUXTON, « Application of Section 13(6) of the Tribunal Courts and Enforcement Act 2007 to Immigration Appeals from the Proposed Upper Tribunal », *Judicial Review* (2009), Vol. 14, Issue 3, p.225 et s.

CARNWATH (Lord Justice), « Tribunals under the Constitutional Reform Act », *Journal of Social Security Law*, 13, Issue 2, 2006, p.63 et s.

CARNWATH (Lord Justice), « Administrative justice – a quiet revolution », *Journal of Social Welfare & Family Law*, Vol. 30, n°4, Dec. 2008, p.284 et s.

G. YEIN NG, « Quality management in the Justice System in England and Wales », in Ph. Langbroek, *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 Council of Europe member states*, p. 35 et s.

C. HALEY, « Action on Administrative Court Delays », *Judicial Review* (2009), Vol. 13, Issue 2, p.69 et s.

S. NASON, « Regionalisation of the Administrative Court », *Judicial Review* (2009), Vol. 14, Issue 1, p.5 et s.

A. S. ROBERTS, « Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan », *Public Administration Review*, nov-déc. 1997, Vol. 57, n°. 6, p. 465 et s.

3. Etudes, rapports, avis

Systèmes judiciaires européens, édition 2010 (données 2008), Efficacité et qualité, Conseil de l'Europe, Les études de la CEPEJ n° 12, octobre 2010, [en ligne] site de la CEPEJ, www.coe.int/CEPEJ

Rapport annuel 2009-2010 du Tribunaux Service

White Paper, *Transforming Public Services : Complaints, Redress and Tribunals*, 2004

Sir Andrew Leggatt's 2001 report into the Tribunal system: Tribunals for users, one system one service, HMSO 2001

Annual Report and Account, Tribunals Service, 2008-2009

Business Plan, Tribunals Service, 2009-2010

4. Autres documents

Effets de la crise économique sur les systèmes judiciaires, La lettre d'information de la CEPEJ, décembre 2010, [en ligne] http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Newsletter/2010/7_newsletter_Dec10_fr.asp

II. La France

1. Ouvrages

N. ALBERT (dir.), *Performance et droit administratif*, LexisNexis, 2010

R. FABRE-GUILLEMANT, *Les Réformes administratives en France et en Grande-Bretagne : centres de responsabilité et agences d'exécution*, L'Harmattan, 1998.

A. GARAPON, *La raison du moindre Etat, le néolibéralisme et la justice*, O. Jacob, 2010

M. FABRI, J.-P. JEAN, PH. LANGBROECK, H. PAULIAT (dir.), *L'administration de la justice et l'évaluation de sa qualité : Europe et Québec*, LGDJ, 2005

2. Articles

L. CADIET, *La justice face aux défis du nombre et de la complexité*, Les Cahiers de la Justice, 2010/1, ENM et Dalloz, p. 13 et s.

E. COSTA, « Des chiffres sans les lettres. La dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA*, 13 sept. 2010, p 1623 et s.

R. CHAPUS, « Georges Vedel et l'actualité d'une "notion fonctionnelle" : l'intérêt d'une bonne administration de la justice », *RDP* 2003, I, p. 3 et s.

G. DEHARO, « Les mesures d'administration judiciaire civiles », *Revue de jurisprudence commerciale*, n°3, avril 2012, à paraître

L. GARRIDO, « La responsabilisation des acteurs du procès administratif: remède aux délais excessifs de jugement ou avatar? », *Revue Droit administratif*, mai 2011, étude 9

C. GROULIER, « Remarques sur la notion de mesure d'administration de la justice », *RDP*, n°2, 2011, p. 405 et s.

J.-P. JEAN, « Le contrôle et l'évaluation de la qualité du service public de la justice », *Actes du colloque Franco-Néerlandais*, Poitiers-Nimègue, 5 juin 2010.

J.-P., JEAN, H. PAULIAT, « L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité », *D.*, 2005, Chr., p 38 et s.

J.-P., JEAN, H. PAULIAT, « Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire », note sous Conseil d'Etat 4 février 2005, *D.*, 2005 p 2717 et s.

J.-P., JEAN, H. PAULIAT, « *An evaluation of the quality in Europe and its developments in France* », *Utrecht law review*, vol.2, Issue 2, décembre 2006

Ph. LANGBROEK, « Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *RFAP*, n°125, 2008, p. 67 et s.

H. PAULIAT, « *Justice, performance et qualité* », in Mélanges en l'honneur du Professeur Lachaume, *Permanences et convergences du droit administratif*, Dalloz, 2007, p. 823 et s.

H. PAULIAT, « Processus, procédures : à la recherche de la qualité de la justice... », in J. HOAREAU, P. TEXIER (dir.), *Procéder. Pas d'action, pas de droit ou pas de droit, pas d'action ?* Cahiers de l'Institut d'anthropologie juridique, n° 13, PULIM, p. 305 et s.

H. PAULIAT, « Le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative », *RFAP*, n° 125, 2008

O. RENARD-PAYEN, « à quel stade de la procédure devient-on usager du service public de la justice au sens de l'article L. 141-1 COJ », *JCP-A* n° 17, 26 avril 2011, p. 2165 et s.

A. VAUCHEZ, « Le chiffre dans le gouvernement de la justice », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 111 et s.

Ph. YOLKA, « La bonne administration de la justice : une notion fonctionnelle ? », *AJDA*, 2005, p 233 et s.

J. ZILLER, « Le contrôle du pouvoir réglementaire en Europe », *AJDA*, 1999, p. 635 et s.

3. Etudes, rapports, avis

Avis du Conseil consultatif des juges européens, n° 11 (2008) du CCJE, *La qualité des décisions de justice* [en ligne], <http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/default_fr.asp>

La qualité des décisions de justice, Les études de la CEPEJ n° 4, P. MBONGO (dir.) *Actes du colloque de Poitiers*, 8-9 mars 2007 [en ligne] <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes4Qualite_fr.pdf>

Systèmes judiciaires européens, édition 2010 (données 2008), Efficacité et qualité, Conseil de l'Europe, Les études de la CEPEJ n° 12, octobre 2010, [en ligne] site de la CEPEJ, www.coe.int/CEPEJ

4. Autres documents

Charte Marianne pour les services publics, Paris, Secrétariat d'Etat à la réforme de l'Etat, [en ligne], <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Charte_Marianne.pdf>

Charte Marianne de la juridiction administrative, <http://www.tribunal-administratif.fr/ta-caa/media/document//charte_marianne.pdf>

Effets de la crise économique sur les systèmes judiciaires, La lettre d'information de la CEPEJ, décembre 2010, [en ligne] <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Newsletter/2010/7_newsletter_Dec10_fr.asp>

La qualité de la justice, Cavois M.-L., Dalle H., Jean J.-P. (dir.), La Documentation française, 2002

III. Les Pays-Bas

1. Ouvrages

J. L. T. BLANK, *Public provision and performance : contributions from efficiency and productivity measurement*, Amsterdam [etc.], Elsevier, 2000

J. Fr. BRUINSMA, *Dutch law in action*, 2^{ème} éd, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2003

M. FABRI, P. M. LANGBROEK (dir.), *The Challenge for Judicial Systems, Developing a Public Administration Perspective*, Amsterdam, IOS Press, 2000

M. FABRI, P. M. LANGBROEK (dir.), *Case Assignment to courts and within courts, a comparative study in seven countries*, Maastricht, Shaker publishing, 2004

F. J. KLEIN, *The administration of justice in the courts : A Selected Annotated Bibliography (Book 1: The courts. Book 2: The administration of criminal justice in the courts)*, Dobbs Ferry, NY : Oceana Publ, cop. 1976

M. KUIJER, *The blindfold of Lady Justice. Judicial Independence and Impartiality in light of the requirements of article 6 ECHR*, M. Kuijer, Leiden, 2004

P. M. LANGBROEK, M. FABRI (dir.), *The Right Judge for each Case. A Study of Case Assignment and Impartiality in Six Judiciaries*, Anvers, Intersentia, Metro, 2007

W. M. LINDSAY, J. A. PETRICK, *Total Quality and Organization Development*, Florida, St. Lucie Press Boca Raton, 2008

M. APISTOLA, A.R. LODDER, A. OSKAMP (dir.), *IT support of the Judiciary. Australia, Singapore, Venezuela, Norway, the Netherlands, and Italy*, ITER, 2004.

J. VAN ERP, « *Dispute settlement in the Netherlands. Civil and administrative dispute proceedings in the legal system* », Fact sheet 2006-14a, La Haye, WODC, 2006

G. YEIN NG, *Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2007

2. Articles

Fr. CONTINI, R. MOHR, « Reconciling independence and accountability in judicial systems », *Utrecht Law Review*, Volume 3, Issue 2 (December) 2007, [en ligne] <<http://www.utrechtlawreview.org>>

P. M. LANGBROEK, M. OKKERMAN, « Two Judicial Systems under Pressure for change : The Judicial Organisations of Australia and the Netherlands », *Australian Journal of Judicial Administration*, 2000, p. 77 et s.

P. M. LANGBROEK, « Reinventing the Least Dangerous Branch of Government », in M. FABRI, P. M. LANGBROEK, *The Challenge of Change for Judicial Systems*, Amsterdam, 2000, p. 111 et s.

P. M. LANGBROEK, « Changing the Judiciary and Judicial Administration : The Netherlands and Guatemala », A World Bank Conference « Empowerment, Security and Opportunity through Law and Justice », 8-12 juillet 2001

P. M. LANGBROEK, « Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *RFAP*, n° 125, p. 67 et s.

M. LOTH, E. MAK, « The Judicial Domain in View. Figures, Trends and Perspectives », *Utrecht Law Review*, 2007, vol. 3, n° 1, pp. 75-100 [en ligne] <www.utrechtlawreview.org/publish/articles/000038/article.pdf>

3. Etudes, rapports, avis

Systèmes judiciaires européens, édition 2010 (données 2008), Efficacité et qualité, Conseil de l'Europe, Les études de la CEPEJ n° 12, 422 p, octobre 2010, accessible sur le site de la CEPEJ, www.coe.int/CEPEJ

P. ALBERS, *Modernising the Dutch Courts; New Court Proceedings and the Introduction of a Quality system for the Judiciary*, Madrid, Council of Europe Meeting, 1999

P. ALBERS, *Evaluation Programme, Administration of Justice in the 21st Century, Modernisation of the Administration of Justice in the Netherlands*, a paper for the EGPA conference in Glasgow, 2000

P. ALBERS, *The assessment of court quality: a breach of the independence of the judiciary or a promising development?*, [en ligne], http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Qualityofjudiciary_en.asp

W. BOCKSTAEL-BLOK, B. DE GRAAF, H. KOOIJ-DE BODE, F.A. VAN DER MEULEN, *Tijdbestedingsonderzoek Rechtspraak 2008* (rapport du TNO pour 2009), La Haye, Conseil pour la justice, 2009

CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens. Edition 2008 (données 2006) Efficacité et qualité de la justice*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2008

COMMITTEE FOR THE EVALUATION OF THE MODERNISATION OF THE DUTCH JUDICIARY, *Judiciary is quality*, décembre 2006, [en ligne], http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/JudiciaryQuality_nl.pdf

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *The Judiciary System in the Netherlands*, La Haye, 2004

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Rechtspraak. A Quality System for the Courts*, La Haye, 2004

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Agenda for the Judiciary 2008-2011. Independent and Committed*, La Haye, 2008

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Qualité du système judiciaire néerlandais*, La Haye, 2008

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Kengetallen Gerechtshoven 2008* (rapport annuel), La Haye, 2009

COUR DE DISTRICT DE MAASTRICHT, *Bestuursreglement Rechtbank Maastricht* (règlement de gestion de la Cour de district de Maastricht), 2005

COUR DE DISTRICT DE MAASTRICHT, *Jaarplan 2009 Rechtbank Maastricht* (plan annuel pour 2009 de la Cour de district de Maastricht), 2008

Décret du 28 janvier 2005 contenant de nouvelles règles sur le financement du secteur judiciaire en lien avec l'introduction d'un système de régularisation de la budgétisation et de la comptabilité et la mise en ligne des différences de production (Court Sector (Funding))

Decree 2005)

W. J. DEETMAN *et al.*, *Rechtspraak is kwaliteit*, La Haye, Uitgave, 2006

TRAINING AND STUDY CENTER FOR THE JUDICIARY, *Studiegids Raio-opleiding*, 2009

TRAINING AND STUDY CENTER FOR THE JUDICIARY, *Cursus Almanak 2010. Gerechten Openbaar Ministerie*, 2009

G. YEIN NG, M. VELICOGNA, CR. DALLARA, « Monitoring and Evaluation of Courts Activities and Performance », *International Journal for Court Administration*, vol. 1, n° 1, 2008, pp. 58-64 [en ligne] <<http://data.memberclicks.com/site/iaca/IJCA-InauguralIssue-January2008.pdf>>

4. Autres documents

Effets de la crise économique sur les systèmes judiciaires, La lettre d'information de la CEPEJ, décembre 2010, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Newsletter/2010/7_newsletter_Dec10_fr.asp

Pel, M., Spliet, M.M.A., Implementation of court-annexed mediation, *Nederlands juristenblad*, jaargang 78, nr. 36, 2003, p. 1897-1902; en ligne sur <http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Mediation+naast+rechtspraak/Internationaal/Literature.htm>

Section III. Justices civiles et pénales

I. L'Angleterre et le Pays de Galles

A. La justice civile

1. Ouvrages

J. BALDWIN, *Small Claims in the County Courts in England and Wales : The Bargain Basement of Civil Justice?*, Oxford : Clarendon Press, 1997

B. G. M. MAIN, A. PEACOCK, *What price civil justice ?*, Londres, *Institute of Economic Affairs*, 2000

A. A. S. ZUCKERMAN, *Civil Justice in Crisis : Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford : Oxford University Press, 1999

2. Articles

N. ANDREWS, « A New Civil Procedural Code for England: Party-Control “Going, Going, Gone” », *Civil Justice Quarterly*, 2000, 19 (Jan), p. 19 et s.

J. BELL, « L'Angleterre à l'aube d'une réforme radicale de la procédure civile », *Revue générale des procédures*, 1999, p. 307 et s.

« Civil Justice Review: General Issues », *Civil Justice Quarterly*, 1987, 6(Jul), p. 192 et s.

D. GLADWELL, « Modern Litigation Culture: The First Six Months of the Civil Justice Reforms in England and Wales », *Civil Justice Quarterly*, 2000, 19(Jan), p. 9 et s.

« Reform of Civil Justice », *Civil Justice Quarterly*, 1994, 13 (Jan), p. 11 et s.

« Report of the Joint Working Party on the London County Courts », *Civil Justice Quarterly*, 1994, 13(Apr), p. 107 et s.

I. R. SCOTT, « Part 1 of the Report of the Review Body on Civil Justice », *Civil Justice Quarterly*, 1988, 7(Oct), p. 281 et s.

I. R. SCOTT, « Judicial Involvement in Court Administration », *Civil Justice Quarterly*, 1988, 7(Apr), p. 1063 et s.

J. SHAPLAND, « The Need for Case Management ? Profiles of Liquidated and Unliquidated Cases », *Civil Justice Quarterly*, 2003, 22(Oct), p. 324 et s.

J. J. SPIGELMAN, « Judicial Accountability and Performance Indicators », *Civil Justice Quarterly*, 2002, 21(Jan), pp. 18-28

S. STEWART, K. WALSH, « Change in the Management of Public Services », *Public Administration*, 1992, 70, p. 499 et s.

« The Courts Charter », *Civil Justice Quarterly*, 1993, 12(Apr), p. 140 et s.

A. A. S. ZUCKERMAN, « Adjudication of Civil Dispute : A Mismanaged Public Service », in F. CARPI, U. ROMAGNOLI, *et al.*, *Accordi dip arte e processo, Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2008

3. Etudes, rapports, avis

DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Emerging Findings. An early evaluation of the Civil Justice Reforms*, 2001, [en ligne] <http://www.dca.gov.uk/civil/emerge/emerge.htm#part2a>

DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Further Findings. A continuing evaluation of the Civil Justice Reforms*, 2002, [en ligne] <http://www.dca.gov.uk/civil/reform/ffreform.htm>

T. GORIELY, R. MOORHEAD, P. ABRAMS, *More Civil Justice? The impact of the Woolf reforms on pre-action behaviour*, Research Study 43, Commissioned by The Law Society and Civil Justice Council, 2002

LORD CHANCELLOR'S DEPARTMENT, *Civil Justice Review*, Consultation paper n° 6, General issues, Londres, The Department, 1987

LORD CHANCELLOR'S DEPARTMENT, *Emerging findings. An early evaluation of the Civil Justice Reforms: A report*, Londres, Lord Chancellor's Dept., 2001

MINISTRY OF JUSTICE, *The Government's Response to the Civil Justice Council's Report : « Improving Access to Justice through Collective Actions »*, 2009

J. PEYSNER, M. SENEVIRATNE, *The management of civil cases: the courts and post-Woolf landscape*, DCA Research Series 9/05, 2005

B. La justice pénale

1. Ouvrages

A. ASHWORTH, *The Criminal Process: An Evaluative Study*, 2^{ème} éd., Oxford, Oxford University Press, 1998

Fr. BELLONI, J. HODGSON, *Criminal Injustice: An Evaluation of the Criminal Justice Process in Britain*, Londres, Macmillan Press Ltd, 2000

A. K. BOTTOMLEY, K. PEASE, *Crime and Punishment: Interpreting the Data*, Milton Keynes, Open University Press, 1986

D. BRADLEY, N. WALKER, R. WILKIE, *Managing the Police*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1986

A. BUTLER, *Police Management*, 2nd éd., Aldershot, Dartmouth, 1992

P. CAVADINO, I. CROW, J. DIGMAN, *Criminal Justice 2000, Strategies for a New Century*, Winchester, Waterside Press, Criminal Policy Series, 1993

M. DAVIES, H. CROALL, J. TYRER, *Criminal Justice: An Introduction to the Criminal Justice System in England and Wales*, 3^{ème} éd., Harlow, Pearson Education Limited, 2005

R. DINGWALL, J. SHAPLAND (éds), *Reforming British Policing Missions and Structures*, Sheffield, Faculty of Law, University of Sheffield, 1993

A. DUFF, S. MARSHALL, R. DOBASH (éds), *Penal Theory, Penal Practice: Tradition and Innovation in Criminal Justice*, Manchester, Manchester University Press, 1994

S. FIELD, P. A. THOMAS, *Justice and efficiency?: the Royal Commission on Criminal Justice*, Oxford : Blackwell, 1994

D. GARLAND, *Punishment and Modern Society : A Study in Social Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1990

D. GARLAND, *The Culture of Control : Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press, 2001

- B. GIBSON, P. CAVADINO, D. FAULKNER, *Introduction to the Criminal Justice Process*, 2^{ème} éd., Winchester, Waterside Press, 2002
- P. GREEN, A. RUTHERFORD (éds), *Criminal Policy in Transition*, Oxford, Hart Publishing, Oñati international series in law and society, 2000
- P. HAIN (dir.), *Policing the Police*, vol. 2, « The Politics of Policing and the Policing of Politics », Londres, J. Calder (Publishers) Ltd, Platform Books, 1980
- A. JAMES, J. W. RAINE, *The New Politics of Criminal Justice*, Londres, Longman, 1998
- F. LEISHMAN *et al.* (dir.), *Core issues in Policing*, 2nd éd., Harlow, Pearson, 2000
- S. D. LEVITT, J. Th. MILES, *Economics of Criminal Law*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing, 2008
- R. MATTHEWS, J. YOUNG (dir.), *The New Politics of Crime and Punishment*, Cullompton, Willan Publishing, 2003
- M. McCONVILLE, L. BRIDGES (dir.), *Criminal Justice in Crisis*, Aldershot, Edward Elgar Publishing Limited, Law in its Social Setting, 1994.
- D. MOXON (éd.), *Managing Criminal Justice*, Londres, HMSO, 1985
- T. NEWBURN, *Crime and Criminal Justice Policy*, 2^{ème} éd., Londres, Longman, Longman criminology series, 2003
- T. NEWBURN (dir.), *Handbook of Policing*, Cullompton, Willan Publishing, 2003
- L. NOAKS, M. LEVI, M. MAGUIRE (dir.), *Contemporary Issues in Criminology*, Cardiff, University of Wales Press, 1995
- A. SANDERS, R. YOUNG, *Criminal Justice*, 3^{ème} éd., Oxford, Oxford University Press, 2007.
- P. STENNING (dir.), *Accountability for Criminal Justice : Selected Essays*, Toronto, University of Toronto Press, 1995
- E. STOCKDALE, S. CASALE (dir.), *Criminal Justice under Stress*, Londres, Blackstone Press Limited, 1992
- M. A. WALKER (éd.), *Interpreting Crime Statistics*, Oxford, Clarendon Press, Royal Statistical Society Lecture note series, 1995
- H. ZEHR, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*, Waterloo, Herald Press, 1990

2. Articles

- C. JONES, « Auditing Criminal Justice », *British Journal of Criminology*, 1993, 33(2)

N. LACEY, « Government as Manager, Citizen as Consumer: The Case of the Criminal Justice Act 1991 », 57, *Modern Law Review*, 1994, p. 534 et s.

B. LOVEDAY, « Policing Performance the Effects of Performance Targets on Police Culture », *Criminal Justice Matters*, 2000, 40, p. 23 et s.

St. VAN DE WALLE, « Confidence in the Criminal Justice System: Does Experience Count ? », 49 *British Journal of Criminology*, 2009, p. 384 et s.

3. Etudes, rapports, avis

R. AULD, *Justice for All*, White Paper, Cm5533, Londres, HMSO, 2002

CRIMINAL JUSTICE SYSTEM, *Criminal Case Management Framework*, [en ligne] <http://frontline.cjsonline.gov.uk/guidance/better-trials/>

CRIMINAL JUSTICE SYSTEM, *The Witness Charter. Our Promise to You*, Londres, The Office of the Criminal Justice Reform, 2007

CRIMINAL JUSTICE SYSTEM, *CJSSS in the Magistrates' Courts. Delivering Simple, Speedy, Summary Justice*, Londres, The Office of the Criminal Justice Reform, 2007

CRIMINAL JUSTICE SYSTEM, *Delivering Simple, Speedy, Summary Justice. An evaluation of the magistrates' courts tests*, Londres, 2010

CPS, *Autumn Performance Report. 2006*, Cm6982, Londres, HMSO, 2006

CPS, *Autumn Performance Report. 2007*, Cm7289, Londres, HMSO, 2007

HM CPSI, *Compass CMS. Report on the Review of the Use of the Case Management System in the CPS*, Londres, HM Crown Prosecution Service Inspectorate, 2006

HM GOVERNMENT, *Working Together to Cut Crime and Deliver Justice. A Strategic Plan for 2008-2011*, Cm 7247, Office for Criminal Justice Reform, 2007

HOME OFFICE, *Manpower, Efficiency and Effectiveness in the Police Service*, Londres, HMSO, 1983 (Circulaire 114/1983)

HOME OFFICE, *Police Reform : A Police Service for the Twenty-first Century*, Cm. 2281, Londres, HMSO, 1993

HOME OFFICE, *Rebalancing the criminal justice system in favour of the law-abiding majority. Cutting crime, reducing reoffending and protecting the public*, Londres, Criminal Justice System, 2006

HOME OFFICE, *Policing in the 21st Century. Reconnecting Police and the People*, Londres, The Stationery Office Limited, 2010

JUSTICES' CLERKS' SOCIETY , *The Role of the Justices' Clerk and the Legal Adviser*, 2008, [en ligne] http://www.jc-society.com/File/Role_of_the_JC_and_Legal_Adviser_Dec08.pdf

JUSTICES' CLERKS' SOCIETY, *Strategic Plan 2005 - 2008 and Action Plan 2006 - 2007 « Putting Justice First »*, 2007, [en ligne] http://www.jc-society.com/File/JCS_Strategic_plan_2006-10.pdf

L. SINGER, *Local Criminal Justice Board effectiveness. A national survey into effective performance management and local performance*, Ministry of Justice Research Series 3/08, 2008

THE BICHARD INQUIRY, *Report*, HC 653, Londres, The Stationery Office, 2004

II. La France

A. Généralités

L. CADIET, *The Supreme Court Review* – Second series, volume 49, 2010, pp. 635-655, ainsi que in J. WALKER & O. G. CHASE (eds), *Common Law, Civil Law, the Future of categories*, Toronto, LexisNexis, 2010, p. 635 et s.

B. Ouvrages

J.-Ch. ASSELAIN, *L'argent de la justice. Le budget de la justice en France de la Restauration au seuil du XXI^{ème} siècle*, Pessac : Presses universitaires de Bordeaux, 2009

M. BEAUVALLET, *Les stratégies absurdes : comment faire pire en voulant faire mieux ?*, Paris, Ed. du Seuil, 2009

M. BERBARI, A. DURUP DE BALEINE, *Administration et Justice*, Paris, Panthéon-Assas Paris II, Sciences juridiques et politiques, 1992

L. BERTHIER, H. PAULIAT, *Administration et gestion des systèmes judiciaires en Europe*, Les Etudes de la CEPEJ n°10, Conseil de l'Europe, 2008

J. BORE, *La Cassation en matière civile*, Paris, Dalloz, 1997

E. BREEN (dir.), *Evaluer la Justice*, PUF, Droit et justice, 2002

L. CADIET, « La qualité de la norme juridictionnelle », in J. PINI, M. FATIN-ROUGE STEFENINI et L. GAY, *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 233-259 (également paru au Brésil à la *Revista do Processo* 2010, n° 181, pp. 137 sq)

L. CADIET, « La justice face aux défis du nombre et de la complexité », *Les Cahiers de la Justice*, 2010/1, ENM et Dalloz, pp. 13-35

L. CADIET, « La théorie du procès et le nouveau management de la justice : processus et procédure », in E. JEULAND et B. FRYDMAN (dir.), *Le nouveau management de la justice*, IRJS Editions, 2011, à paraître

G. CANIVET, M.-A. FRISON-ROCHE, M. KLEIN (dir.), *Mesurer l'efficacité économique du droit*, Paris, LGDJ, 2005

M.-L. CAVROIS, H. DALLE & J.-P. JEAN (dir.), *La qualité de la Justice*, Ecole nationale de la Magistrature, Mission de recherches Droit et Justice, La Documentation Française, Paris, 2002.

M.-T. CAUPAIN, G. DE LEVAL (dir.), *L'efficacité de la justice civile en Europe*, Bruxelles, Larcier, 2000

J.-M. COULON, D. SOULEZ-LARIVIERE, *La Crise de la justice*, Ed. O. Jacob, 2002

J. DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010

B. DEFFAINS (dir.), *L'analyse économique du droit dans les pays de droit civil*, Actes du colloque organisé par le centre de recherches et de documentation économiques de l'Université de Nancy 2, Paris, Cujas, 2000

M. DEGUERGUE (dir.), *Justice et responsabilité de l'Etat*, Paris, PUF, Droit et Justice, 2003

B. DU MARAIS BERTRAND (dir.), *Des indicateurs pour mesurer le droit ? Les limites méthodologiques du rapport « Doing business »*, Paris, La Documentation française, 2006

M. FABRI, J.-P. JEAN, P. M. LANGBROECK, H. PAULIAT (dir.), *L'administration de la Justice et l'évaluation de sa qualité*, Montchrestien, Paris, 2005.

H. FIX FIERRO, *Courts, justice and efficiency: a socio-legal study of economic rationality in adjudication*, Oxford : Hart Publishing, 2003

S. HARNAY, A. MARCIANO, *Posner : l'analyse économique du droit*, Paris, Michalon, 2003

INSTITUT D'ETUDES SUR LA JUSTICE, *La participation du citoyen à l'administration de la justice*, 2007, Bruylant - Cahiers de l'Institut d'études sur la Justice, 2006

J.-P. JEAN, *Systèmes judiciaires européens, faits et chiffres*, Ouvrage collectif à partir d'une enquête menée auprès de 40 pays dans le cadre de la CEPEJ, éd. du Conseil de l'Europe mai 2005

J.-P. JEAN, « La qualité de la justice au sens du Conseil de l'Europe », Conseil de l'Europe, Etudes de la CEPEJ, juin 2007

J.-P. JEAN, *Le système pénal*, Paris, La Découverte, Repères, 2008

T. S. KHUN, *Economie du droit*, Paris, La Découverte, Repères, 1999

Th. KIRAT, Fr. MARTY, *Economie du droit et de la réglementation*, Paris, Gualino, 2007

La qualité des décisions de justice, Actes du Colloque de Poitiers, 8-9 mars 2007, [en ligne], <<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Poitiers2007final.pdf>>

E. MACKAAY, *L'analyse économique du droit*, I: Fondements, Montréal, Thémis / Bruxelles, Bruylant, 2000

B. MARIS, *Anti-manuel d'économie*, Rosny, Bréal, 2003

M. MASSE, J.-P. JEAN, A. GIUDICELLI (dir.), *Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures économiques*, Paris, PUF, Droit et justice, 2009

OCDE, *La gestion des performances dans l'administration*, PUMA, coll. Gestion publique, Etudes hors série, 1994, n°3, p. 83

A. OGUS, M. FAURE, *Economie du droit : le cas français*, Paris, Panthéon-Assas, 2002

T. RENOUX, A. ROUX, *L'Administration de la justice en France*, Paris, PUF, coll. QSJ, 1994

D. ROETS, *Impartialité et justice pénale*, Cujas, Travaux de l'Institut de sciences criminelles de Poitiers, 1997

G. ROYER, *L'analyse économique et le droit criminel : une approche juridique*, Paris, Le Manuscrit, 2005

G. ROYER, *L'efficacité en droit pénal économique. Etude de droit positif à la lumière de l'analyse économique du droit*, Paris, LGDJ, Droit et économie, 2009

D. SALAS, *La Justice*, Desclée de Brouwer, 2001

D. SALAS, *Le Tiers pouvoir, pour une autre justice*, Hachette, Pluriel, 2000

J. THERON, « Mesure d'administration judiciaire, proposition d'un critère de qualification », *D.* 2010, 2246

G. VON PETER (ed.), *Effiziente Rechtsverfolgung: deutsche Landesberichte zur VIII. Weltkonferenz für Prozessrecht in Utrecht 1987 = Efficiency in the pursuit of justice: German National Reports for the VIII. World Conference on Procedural Law in Utrecht 1987*, Heidelberg : C.F. Müller, 1987

W. WEDEKIND (ed.), *Justice and efficiency: general reports and discussions: the Eighth World Conference on Procedural Law*, in co-operation with the T.M.C. Asser Instituut, Deventer ; Antwerp [etc.] : Kluwer Law and Taxation Publ., 1989

C. Articles

R. ABRAHAM *et alii*, « Juger l'administration, administrer la justice », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007

S. AMRANI-MEKKI, « Le principe de célérité », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 43 et s.

N. ARPAGIAN, « Et si la justice se mettait au management ? », *Le nouvel économiste*, 1998, n° 1115, p. 116 et s.

Ph. BOILLAT, S. LEYENBERGER, « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du Conseil de l'Europe », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 55 et s.

J.-D. BREDIN, « Qu'est-ce que l'indépendance du juge ? », *Justices*, 1996, n° 3, p. 161 et s.

J.-Fr. BURGELIN, « Une justice à reconstruire », *RDP*, 2002, p. 117 et s.

L. CADIET, « Efficience *versus* Equité ? », in *Mélanges Jacques van Compernelle*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 24 et s.

L. CADIET, « Les jeux de la justice, de l'économie et de l'Europe », introduction générale au colloque du CREDA, *Pour une justice économique efficiente en Europe – Enjeux et perspectives d'une harmonisation*, Paris, 4 décembre 2007

L. CADIET, « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 133 et s.

G. CANIVET, « Du principe d'efficience en droit judiciaire privé », in *Mélanges Pierre Drat*, Paris, Dalloz, 2000, p. 243 et s.

D. CHOLET, « Le contrôle de l'activité non juridictionnelle des juridictions », *Gaz. Pal.*, 13 octobre 2007

H. DALLE, « Le Recrutement et la formation des magistrats : une question de légitimité », *RFAP*, n° 57, 1991, p. 53 et s.

H. DALLE, « Administration et acte juridictionnel » in *L'Ethique des gens de justice*, Les Entretiens d'Aguesseau I, Limoges, PULIM, 2001, p. 93 et s.

M. DEGOTTE, E. JEULAND, « Les mesures d'administration judiciaire en droit processuel : problème de qualification », in *Mélanges en l'honneur de J. Normand*, Litec, 2003, p.141 et s.

M. DEGUERGUE, « Les dysfonctionnements du service public de la justice », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 151 et s.

« De la qualité des décisions de justice, Check up », Interview de Jean-Claude Wiwinius, membre du CCJE, *Lëtzebuurger Land*, 23 janvier 2009, [en ligne] <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/Onenparle/ITWWwinius_fr.pdf>

O. DUFOUR, « La Cour de cassation, juge de la qualité ? », *LPA*, 29 janvier 2002, n° 21, p. 3 et s.

O. DUFOUR, « Le CSM réclame de nouvelles garanties d'indépendance pour les magistrats du Parquet », *LPA*, 2002, n° 117, p. 4 et s.

- L. DUMOULIN, T. DELPEUCH, « La justice : émergence d'une rhétorique de l'utilisateur », in P. WARIN (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La découverte, 1997
- P. ESTOUP, « La Gestion d'une Cour d'appel », *RFAP*, 1991, n° 57, p. 29 et s.
- M. FABRI, « Selected Issues of Judicial Administration in a Comparative Perspective » in M. FABRI, P. M. LANGBROEK (dir.), *The Challenge of Change for European Judicial Systems. Developing a Public Administration Perspective*, The Netherlands, IOS Press, 2000, p. 187 et s.
- B. FRANCOIS, « Opinion (des justiciables) », in Loïc Cadiet (dir) *Dictionnaire de la justice*, PUF, 2004
- E. GALLAS, « The Profession of Court Management », *Judicature*, 51(9), 1968, p. 334 et s.
- A. GARAPON, « Vers une nouvelle économie de la justice ? Réactions au rapport remis au garde des Sceaux par Jean-Marie Coulon sur la réforme de la procédure civile », *D.*, 1997, p. 69 et s.
- J.-P. JEAN, « Le contrôle et l'évaluation de la qualité du service public de la justice »,
- J. MONNET, E. GOJOSSO, *Actes du colloque Franco-Néerlandais Poitiers-Nimègue*, 5 juin 2010, LGDJ, 2012, p. XX et s.
- J.-P. JEAN, « Le chantier ouvert des réformes de la justice », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 7 et s.
- J.-P. JEAN, « Comment comparer l'efficacité des systèmes judiciaires européens », *Lettre de la Mission de recherche droit et justice*, mars 2007, p. 12 et s.
- J.-P. JEAN, « Politique criminelle et nouvelle économie du système pénal », *AJ Pénal*, n° 12, 2006, p. 473 et s.
- J.-P. JEAN, « An evaluation of the quality in Europe and its developments en France, *Utrecht law review*, vol.2, Issue 2, december 2006, [en ligne] < <http://www.utrechtlawreview.org> >
- J.-P. JEAN, « De l'efficacité en droit pénal » in *Le droit pénal à l'aube du troisième millénaire, Mélanges en l'honneur du professeur Jean Pradel*, Cujas éd. octobre 2006, p. 135 et s.
- J.-P. JEAN, « Francia : un controverso progetto per migliorare il servizio giustizia », (« France : un projet controversé pour améliorer le service de la justice ») (avec D. Marshall) *Revue Questione Giustizia*, bimestriale promosso da Magistratura democratica, novembre 2005, pp 591-598
- J.-P. JEAN, « Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire », note sous Conseil d'État 4 février 2005, avec Hélène Pauliat, *D.*, 2005, p. 2717 et s.

J.-P. JEAN, H. PAULIAT, « L'administration de la justice en Europe et l'évolution de sa qualité », *D.*, 2005, chr., p. 38 et s.

J.-P. JEAN, « Le ministère public, entre modèle jacobin et modèle européen », *Rev. sc. crim.*, 2005, p. 670 et s.

J.-P. JEAN, « La criminologie française vue par les criminologues britanniques, French criminology seen by english criminologists », *Revue de criminologie bilingue français-anglais sur Internet Champ pénal/Penal field*, janvier 2005

J.-P. JEAN, « Evaluation et qualité », in *Dictionnaire de la justice* (Loïc Cadiet dir.) PUF octobre 2004

J.-P. JEAN, « 10 ans de réformes pénales : une recomposition du système judiciaire », *Regards sur l'actualité*, n° 300, La documentation française, avril 2004, p. 33 et s.

J.-P. JEAN, « La mythique réforme de la carte judiciaire, entre justice de proximité et spécialisation des contentieux », in *Réforme de la Justice, réforme de l'Etat* Université de Paris I (Loïc Cadiet dir.) PUF, octobre 2003, p 257 et s.

J.-P. JEAN, « MARL, les besoins de connaissance », in P. CHEVALIER, Y. DESDEVISES ET PH. MILBURN (dir.), *Les modes alternatifs de règlement des litiges*, Paris, La Documentation française, 2003, p. 15 et s.

J.-P. JEAN, « Au nom du peuple français ? La justice face aux attentes des citoyens usagers » in D. SOULEZ-LARIVIÈRE, H. DALLE (dir.), *Notre justice*, R. Laffont, 2002, p. 103 et s.

J.-P. JEAN, H. DALLE, « Moderniser la justice et les tribunaux », in D. SOULEZ-LARIVIÈRE, H. DALLE (dir.), *Notre justice*, R. Laffont, 2002, p. 248 et s.

J.-P. JEAN, « La qualité de la justice face aux attentes des justiciables », in *L'éthique des gens de justice* (Les Entretiens d'Aguesseau I), PULIM, 2001, p. 149 et s.

J.-P. JEAN, « Justice. Quels modes d'administration et d'évaluation pour un service public complexe qui doit rendre des décisions en toute indépendance ? », in M. FABRI, P. M. LANGBROEK (dir.), *The Challenge of Change for Judicial System*, IOS Press, 2000, p. 47 et s.

D. LAMARZELLE, Public Management in Europe, [en ligne]
<<http://www.unilim.fr/prospeur/an/prospeur/ressources/management/accueil.htm>>

P. LEGER, « L'Administration d'un TGI », *RFAP*, n° 57, 1991, p. 21 et s.

D. MARSHALL, « La LOLF : un levier pour la maîtrise des frais de Justice », *AJ Pénal*, 2006, p.486 et s.

D. MARSHALL, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 121 et s.

J. MARTIN, « Administration judiciaire et management », *Revue internationale de droit économique*, 1999/2, p. 143 et s.

S. MAURY, « La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ? », *Actualité juridique de Droit Administratif*, 2008, p.1366 et s.

H. MUIR WATT, « La régulation des services judiciaires en Europe. Concurrence interjuridictionnelle et mobilité des juges : vers des *riding circuits* ? », in M. AUDIT, H.

H. MUIR WATT, E. PATAUT (dir.), *Conflits de lois et régulation économique, L'expérience du marché intérieur*, Paris, LGDJ, 2008, p. 230 et s.

H. PAULIAT, « Processus, procédures : à la recherche de la qualité de la justice... », *CIAJ : Procéder. Pas d'action, pas de droit ou pas de droit, pas d'action ?*, n° 13, p. 305 et s.

H. PAULIAT, « L'administration de la justice dans les institutions françaises », in *L'éthique des gens de justice*, (Les Entretiens d'Aguesseau I), PULIM, 2001

H. PAULIAT, « L'administration de la justice et la qualité des décisions de justice », *Les Etudes de la CEPEJ*, n° 4, Actes du Colloque de Poitiers des 8 et 9 mars 2007, Conseil de l'Europe, 2007

H. PAULIAT, « Le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 93 et s.

A. PERDRIAU, « Les mesures d'administration judiciaire au regard du juge de cassation », *Gaz. Pal.*, 6-7 mars 2002, p. 3 et s.

R. PERROT, « Mesures d'administration judiciaire », *RTD Civ.*, 1999, p. 958 et s.

R. PERROT, « Composition de la formation de jugement », *Procédures*, n°3, mars 2010, commentaire n° 68, pp. 12-13, note sous 2^{èm} Civ. 21 janvier 2010.

T. RENOUX, A. ROUX, « Administration et fonctionnement de la justice en France », *AEAP*, 1991, Tome WIV, p. 91 et s.

I. R. SCOTT, « Judicial Involvement in Court Administration », *C.J.Q.* 1988, 7(APR), p. 103 et s.

E. SERVERIN, « De la statistique judiciaire civile et de ses usagers », *Revue internationale de droit économique*, 1999/2, p. 281 et s.

B. de VAREILLES-SOMMIERES, « La Qualité appliquée au juridique, la norme ISO 9001 appliquée aux services juridiques », *JCP E.*, 1998, n° 3

C. VIGOUR, « Justice: L'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société*, 2006, p. 425 et s.

C. VIGOUR, « Politiques et magistrats face aux réformes de la justice en Belgique, France et Italie », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 21 et s.

D. Études, Rapports, Avis

J.-M. COULON, *Réflexions et propositions sur la procédure pénale*, Paris, La documentation française, 1997

M.-F. CHRISTOPHE-TCHAKALOFF (dir.), *L'Administration de la justice en France*, recherché réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice, juin 2001

M. DEGUERGUE (dir.), *La Responsabilité de l'Etat du fait du service public de la justice*, recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice, 2001

J.-P. JEAN, H. JORRY, *La réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des Etats membres du Conseil de l'Europe*, [en ligne], <[https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2010\)2&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2010)2&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)>

J.-Cl. MAGENDIE, *Célérité et qualité de la Justice : la gestion du temps dans le procès*, Paris, La Documentation française, 2004

J.-Cl. MAGENDIE, *Célérité et qualité de la Justice devant la cour d'appel*, Paris, La Documentation française, 2008

E. Autres documents

Actes de la 7ème réunion plénière du Réseau de Lisbonne, 2006, [en ligne] <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/meetings/plenary/2006Strasbourg_fr.pdf>

Charte Marianne pour les services publics, Paris, Secrétariat d'Etat à la réforme de l'Etat, [en ligne] <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Charte_Marianne.pdf>

Conclusions de la réunion multilatérale sur les politiques judiciaires, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 18-19 mai 2000, [en ligne] <http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coopération_juridique/fonctionnement_de_la_justice/conférences/Strasbourg%20Conclusions%20F.pdf>

Conclusion de la réunion multilatérale sur « Une justice de qualité : quelle évaluation pour y parvenir ? », Urbino, Italie, 26-28 septembre 2002, [en ligne] <http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coopération_juridique/fonctionnement_de_la_justice/conférences/Conclusions%20F%20Urbino.pdf>

CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPÉENS (CCJE), *Avis n° 11 (2008) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la qualité des décisions de justice*, Strasbourg, 18 décembre 2008, [en ligne], <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2008\)OP11&Language=lanFrench&Ver=origin](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2008)OP11&Language=lanFrench&Ver=origin)>

al&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogge
d=c3c3c3>

EUROPEAN NETWORK OF COUNCILS FOR THE JUDICIARY (ENCJ), *ENCJ Working Group on Quality Management*, Final Report, Budapest, Mai 2008, [en ligne] <<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/11ReportENCJ.pdf>>

Mission de recherche droit et justice – Institut Louis Harris, *Enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice*, mai 2001

J.-P. SUDRE, *Rapport final du Groupe de travail sur l'évaluation des juges*, Réseau européen des Conseils de la Justice, 2005, [en ligne] <http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coopération_juridique/fonctionnement_de_la_justice/conférences/Strasbourg%20Conclusions%20F.pdf>

III. Les Pays-Bas

A. Sources générales

1. Ouvrages

J. L. T. BLANK, *Public provision and performance: contributions from efficiency and productivity measurement*, Amsterdam [etc.], Elsevier, 2000

J. Fr. BRUINSMA, *Dutch law in action*, 2^{ème} éd, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2003

M. FABRI, P. M. LANGBROEK (dir.), *The Challenge for Judicial Systems, Developing a Public Administration Perspective*, Amsterdam, IOS Press, 2000

M. FABRI, P. M. LANGBROEK (dir.), *Case Assignment to courts and within courts, a comparative study in seven countries*, Maastricht, Shaker publishing, 2004

F. J. KLEIN, *The administration of justice in the courts: A Selected Annotated Bibliography (Book 1: The courts. Book 2: The administration of criminal justice in the courts)*, Dobbs Ferry, NY : Oceana Publ, cop. 1976

M. KUIJER, *The blindfold of Lady Justice. Judicial Independence and Impartiality in light of the requirements of article 6 ECHR*, 2004, M. Kuijer, Leiden

P. M. LANGBROEK, M. FABRI (dir.), *The Right Judge for each Case. A Study of Case Assignment and Impartiality in Six Judiciaries*, Anvers, Intersentia, Metro, 2007

W. M. LINDSAY, J. A. PETRICK, *Total Quality and Organization Development*, Florida, St. Lucie Press Boca Raton, 2008

Th. J. MICELI, *The economic approach to law*, Stanford, CA., Stanford Economics and Finance, 2004

S. MURGATROYD, C. MORGAN, *Total Quality Management and the School*, Philadelphia, Open University Press Buckingham, 1994

P. SENGE, *The Fifth Discipline, the Art and Practice of the Learning Organization*, Doubleday Currency, NY, Toronto, Londres, Sysdney, Auckland, A doubleday international edition, 1990.

W. WEDEKIND, *Justice and Efficiency : Dutch National Reports : The Eighth World Conference on Procedural Law*, Deventer, Kluwer, 1989

G. YEIN NG, *Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2007

2. Articles

FR. CONTINI, R. MOHR, « Reconciling independence and accountability in judicial systems », *Utrecht Law Review*, Volume 3, Issue 2 (December) 2007, [en ligne] <<http://www.utrechtlawreview.org>>

A. HENDRIKS, J. G. VAN ERP, « Waardering van de rechtspraak », in J. G. VAN ERP *et al.*, *Geschilprocedures en Rechtspraak in cijfers 2005*, La Haye, WODC, 2008, p. 69 et s.

P. M. LANGBROEK, M. OKKERMAN, « Two Judicial Systems under Pressure for change : The Judicial Organisations of Australia and the Netherlands », *Australian Journal of Judicial Administration*, 2000, p. 77 et s.

P. M. LANGBROEK, « Reinventing the Least Dangerous Branch of Government », in M. FABRI, P. M. LANGBROEK, *The Challenge of Change for Judicial Systems*, Amsterdam, 2000, pp. 111-123

P. M. LANGBROEK, « Changing the Judiciary and Judicial Administration: The Netherlands and Guatemala », A World Bank Conference « Empowerment, Security and Opportunity through Law and Justice », 8-12 juillet 2001

P. M. LANGBROEK, « Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *Revue française d'administration publique*, n° 125, p. 67 et s.

M. LOTH, E. MAK, « The Judicial Domain in View. Figures, Trends and Perspectives », *Utrecht Law Review*, 2007, vol. 3, n° 1, p. 75 et s. [en ligne] <www.utrechtlawreview.org/publish/articles/000038/article.pdf>

B. MAAN, « Past And Future For Management Of Courts », *International Journal for Court Administration*, vol. 3, 2009, 8 p. [en ligne] <<http://data.memberclicks.com/site/iaca/LWB-BridgesBuiltByJudges.pdf>>

G. VAN DEN BRINK, « Justice And Credibility: About Bridges Built By Judges », *International Journal for Court Administration*, vol. 3, 2009, 16 p. [en ligne] <<http://data.memberclicks.com/site/iaca/LWB-BridgesBuiltByJudges.pdf>>

3. Etudes, Rapports, Avis

P. ALBERS, *Modernising the Dutch Courts; New Court Proceedings and the Introduction of a Quality system for the Judiciary*, Madrid, Council of Europe Meeting, 1999

P. ALBERS, *Evaluation Programme, Administration of Justice in the 21st Century, Modernisation of the Administration of Justice in the Netherlands*, a paper for the EGPA conference in Glasgow, 2000

P. ALBERS, *The assessment of court quality: a breach of the independence of the judiciary or a promising development?*, [en ligne], <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Qualityofjudiciary_en.asp>

W. BOCKSTAEL-BLOK, B. DE GRAAF, H. KOOIJ-DE BODE, F.A. VAN DER MEULEN, *Tijdbestedingsonderzoek Rechtspraak 2008* (rapport du TNO pour 2009), La Haye, Conseil pour la justice, 2009

CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens. Edition 2008 (données 2006) Efficacité et qualité de la justice*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2008

COMMITTEE FOR THE EVALUATION OF THE MODERNISATION OF THE DUTCH JUDICIARY, *Judiciary is quality*, décembre 2006, [en ligne], <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/JudiciaryQuality_nl.pdf>

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *The Judiciary System in the Netherlands*, La Haye, 2004

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Rechtspraak. A Quality System for the Courts*, La Haye, 2004

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Agenda for the Judiciary 2008-2011. Independent and Committed*, La Haye, 2008

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Qualité du système judiciaire néerlandais*, La Haye, 2008

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Kengetallen Gerechten 2008* (rapport annuel), La Haye, 2009

COUR DE DISTRICT DE MAASTRICHT, *Bestuursreglement Rechtbank Maastricht* (règlement de gestion de la Cour de district de Maastricht), 2005

COUR DE DISTRICT DE MAASTRICHT, *Jaarplan 2009 Rechtbank Maastricht* (plan annuel pour 2009 de la Cour de district de Maastricht), 2008

M. DAKOLIAS, *Court performance around the world : a comparative perspective*, World Bank technical paper, n° 430

Décret du 28 janvier 2005 contenant de nouvelles règles sur le financement du secteur judiciaire en lien avec l'introduction d'un système de régularisation de la budgétisation et de la comptabilité et la mise en ligne des différences de production (Court Sector (Funding) Decree 2005)

W. J. DEETMAN et al., *Rechtspraak is kwaliteit*, La Haye, Uitgave, 2006

SERVICE DES ETUDES JURIDIQUES DU SENAT, *L'instruction des affaires pénales*, Etude de législation comparée n° 195, mars 2009, [en ligne] <http://www.senat.fr/lc/lc195/lc195_mono.html#toc16>

TRAINING AND STUDY CENTER FOR THE JUDICIARY, *Studiegids Raio-opleiding*, 2009

TRAINING AND STUDY CENTER FOR THE JUDICIARY, *Cursus Almanak 2010. Gerechten Openbaar Ministerie*, 2009

G. YEIN NG, M. VELICOGNA, CR. DALLARA, « Monitoring and Evaluation of Courts Activities and Performance », *International Journal for Court Administration*, vol. 1, n° 1, 2008, p. 58 et s. [en ligne] <<http://data.memberclicks.com/site/iaca/IJCA-InauguralIssue-January2008.pdf>>

B. Justice civile

R. J. J. ESHUIS, *He trecht in betere tijden. Over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures* (La justice dans de meilleures délais. Sur l'effectivité des mesures prises afin d'accélérer les procédures civiles), WODC, La Haye, 2007, pp. 293-300 [en ligne] <www.wodc.nl/images/ob254_volledige_tekst_tcm44-88509.pdf>

L. KLAMING, I. GIESEN, « Access to Justice: the Quality of the Procedure », *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*, 2008, n°002/2008

A. UZELAC, C. H. VAN RHEE (éds), *Access to Justice and the Judiciary. Towards New European Standards of Affordability, Quality and Efficiency of Civil Adjudication*, Anvers, Intersentia, Metro, 2009

J. VAN DER LINDEN, *Zitten, luisteren en schikken Rechtvaardigheid en doelbereik bij de comparitie na antwoord*, La Haye, Conseil pour la Justice, 2008

J. VAN DER LINDEN, A. KLIJN, F. VAN TULDER, *Meesterlijk gedrag : Leren van compareren*, La Haye, Sdu Uitgevers, 2009

M. VAN HOOIJDONK, P. EIJSVOOGEL, *Litigation in the Netherlands: Civil Procedure, Arbitration and Administrative Litigation*, The Hague, Kluwer Law International, 2009

C. H. VAN RHEE (éd.), *Judicial Case Management and Efficiency*, Anvers, Intersentia, Metro, 2008

C. Justice pénale

1. Ouvrages

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Being a Witness in a Criminal Trial*, La Haye, 2008

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *If you are suspected of a Criminal Offence*, La Haye, 2008

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *On Trial*, La Haye, 2008

P. J. P. TAK, *The Dutch Criminal Justice System*, Nijmegen, Wolf legal publishers, 2008

M. H. TONRY, C. CH. J. H. BIJLEVELD, *Crime and justice in the Netherlands*, Chicago [etc.], University of Chicago Press, cop.2007

2. Articles

Y. CARTUYVELS, M. VOGLIOTTI, (dir.), « Vers une transformation des relations entre la police et le parquet ? La situation en Angleterre, Belgique, France, Italie et Pays-Bas », *Droit et Société*, n° 58, 2004, p. 445 et s.

M. DE VRIES, *The Control Mechanisms of the Public Prosecutor in the Netherlands : Chances of Impediments for Inter-Organisational Tuning ?*, paper presented at the annual EGPA conference, Glasgow, 2000

A. KLIJN, M. CROES, « Public opinion on lay participation in the criminal justice system of the Netherlands. Some tentative findings from a panel survey », *Utrecht Law Review*, Volume 3, Issue 2 (December) 2007, [en ligne] < <http://www.utrechtlawreview.org> >

« The Netherlands », in *The International encyclopaedia of laws. Criminal law*, L. DUPONT, C. FIJNAUT (dir.), Deventer, Kluwer, *looseleaf*

« The Netherlands », in *Criminal Procedure Systems in the European Community*, C. VAN DEN WYNGAERT (dir.), Londres, Butterworths, 1993

Partie II. La contractualisation des procédures judiciaires

Section I. Sources générales

I. Angleterre et Pays de Galles

A. Ouvrages

A. C. L. DAVIES, *Accountability: A Public Law Analysis of Government By Contract*, Sweet & Maxwell Limited and Contributors, 2003

A. PELLEGRINS GRINOVER, P. CALMON, *Direito Processual Comparado*, Wolrd Congress of Procedural Law

G. von PETER (dir.), *Effiziente Rechtsverfolgung: deutsche Landesberichte zur VIII. Weltkonferenz für Prozessrecht in Utrecht 1987 = Efficiency in the pursuit of justice: German National Reports for the VIII. World Conference on Procedural Law in Utrecht 1987*, Heidelberg : C.F. Müller, 1987

W. WEDEKIND (dir.), *Justice and efficiency: general reports and discussions: the Eighth World Conference on Procedural Law*, in co-operation with the T.M.C. Asser Instituut, Deventer ; Antwerp [etc.] : Kluwer Law and Taxation Publ., 1989

B. Articles

P. BIRKINSHAW, « Contrats publics et contractualisation de l'action publique. Un point de vue anglais », *RFAP*, 2006, p. 1013 et s.

T. EISENBERG, L. M. LOPUCKI, « Shopping for Judges : An empirical Analysis of Venue Choice in Large Chapter 11 Reorganizations », *Cornell Law review* n° 84, 1998-1999, p. 967 et s.

J. RESNIK, « Managerial Judges », *Harvard Law Review*, n° 96, 1982, p.374 et s.

J. L. WESTBROOK, « International Judicial Negotiation », *Tex. Int., L.J.*, n°38, 2003, p. 567 et s.

II. Les Pays-Bas

N. ALEXANDER, « Managing the mediation dilemma: international challenges », *Nederlands-Vlaams Tijdschrift voor mediation en conflictmanagement*, 2007 (11) 1, pp.33 et s.

P.A.WACKIE EYSTEN, M. PEL, « Mediation P.S. for the lawyer », *Advocatenblad* 10, 18 May 2001

M. PEL, « Court-annexed Mediation in the Netherlands: The execution of the nation-wide project "Mediation and the Judiciary" », *Justitiële Verkenningen*, n° 9, 2000

La situation actuelle de la médiation judiciaire aux Pays-Bas. Octobre 2005, [en ligne] <<http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Mediation+naast+rechtspraak/Internationaal/Literature.htm>>

« Le séminaire Franco-Neerlandais : un outil pour une meilleure connaissance, une plus grande compréhension et une confiance mutuelle entre magistrats de L'Union Européenne », *ENM-nieuwsbrief, n.a.v. de Nederlands-Franse studiedagen*, mai 2003, [en ligne] <<http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Mediation+naast+rechtspraak/Internationaal/Literature.htm>>

Brief information on referral to mediation. April 2006, [en ligne], <http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Mediation+naast+rechtspraak/Internationaal/Literature.htm>

Section II. Justice administrative

I. L'Angleterre et le Pays de Galles

1. Ouvrages

P. CANE, *Administrative tribunals and adjudication*, Hardcover, August 2009

P. CRAIG, *Administrative law*, London Street & Maxwell, 2008

C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, Oxford University Press, 2009

E. JACOBS, *Tribunal Practice and Procedure*, Legal Action Group, 2009

P. VINCENT-JONES, *The new public contracting. Regulation, Responsiveness, Relationality*, Oxford University Press, 2006

W. WADE, Ch. FORSYTH, *Administrative law*, Oxford University Press, 2009

2. Articles

M. ADLER., “Tribunal Reform: Proportionate Dispute Resolution and the Pursuit of Administrative Justice”, *The Modern Law Review*, 2006, 69(6), p. 958-985.

M. ADLER, « The idea of proportionality in dispute resolution », *Journal of Social Security Law*, Vol. 30, Issue 4, Dec. 2008, p. 318 et s.

S. BOYRON, « Mediation in administrative law: the identification of conflicting paradigms », *European Public Law*, 2007, Vol. 13, Issue 2, p. 267 et s.

N. BROADBENT , “Alternative dispute resolution”, *Legal Information Management*, 9 (2009), pp. 195–198.

R. CARNWATH (Lord Justice), “ Administrative justice – a quiet revolution ”, *Journal of Social Welfare & Family Law*, Vol. 30, n°4, Dec. 2008, p.284 et s.

R. CARNWATH., “Tribunal Justice : a new start”, *Public Law*, 2009, January, pp. 48-69

G. COLE., “What it’s all about”, *Tribunals*, Spring 2007, p. 13-15

T. DIEFENBACH, “New public management in public sector organizations : the dark sides of managerialistic’ enlightenment”, *Public Administration*, Vol. 87, n° 4, 2009, pp. 892–909

T. FISHER, “Resolution of judicial review claims without a hearing : a review of two papers from the Public Law Project”, *Judicial Review* (2009), Vol. 14, Issue 4, p. 380-387

H. GENN, “Quick, cheap and satisfying”, *Tribunals*, Summer 2006, p. 1-4

J. HALFORD, “It’s Public Law, but not as we know it : Understanding and making effective use of Ombudsman Schemes”, *Judicial Review* (2009), Vol. 14, Issue 1, p.81-102

J. MAURICI, “Rethinking costs in judicial review: a response”, *Judicial Review* (2009), Vol. 14, Issue 4, p. 388-392.

R. MULHERON, “Justice Enhanced: Framing an Opt-Out Class Action for England”, *The Modern Law Review*, (2007), 70(4), p. 550-580.

RICHARDSON G. and GENN H., “Tribunals in transition : resolution or adjudication ?”, *Public Law* 2007, Spring, pp. 116-141.

J. VARUHAS, "Governmental Rejections of Ombudsman Findings : What Role for the Courts?", *The Modern Law Review*, 2009, 72(1), p. 91-115.

3. Etudes, rapports, avis

Systèmes judiciaires européens, édition 2010 (données 2008), Efficacité et qualité, Conseil de l'Europe, Les études de la CEPEJ n° 12, octobre 2010, [en ligne] site de la CEPEJ, www.coe.int/CEPEJ

Rapport « Evaluating the use of judicial mediation in Employment Tribunals », 2009-2010

Rapport « Early Neutral Evaluation » au Social Entitlement Chamber, 2009-2010

Rapport annuel 2009-2010 du Tribunals Service

White Paper, *Transforming Public Services : Complaints, Redress and Tribunals*, 2004

Sir Andrew Leggatt's 2001 report into the Tribunal system: Tribunals for users, one system one service, HMSO 2001

Annual Report and Account, Tribunals Service, 2008-2009

Business Plan, Tribunals Service, 2009-2010

4. Autres documents

Effets de la crise économique sur les systèmes judiciaires, La lettre d'information de la CEPEJ, décembre 2010, [en ligne] http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Newsletter/2010/7_newsletter_Dec10_fr.asp

II. La France

1. Ouvrages

M.-H. BERNARD-DOUCHEZ, *Les conventions entre personnes publiques*, Thèse Toulouse, 1979

J. CHEVALLIER, *L'Etat postmoderne*, LGDJ, 3^{ème} éd. 2008

J.-CL. DOUENCE, *Les conventions entre personnes publiques*, *Mélanges Stassinopoulos*, LGDJ 1974

M. GUILLAUME-HOFNUNG, *La médiation*, PUF, Que sais-je n°2930, 1995

2. Articles

P. ANCEL, « Contractualisation et théorie générale du contrat : quelques remarques méthodologiques », in S. Chassagnard-Pinet et D. Hiez, *Approche renouvelée de la contractualisation*, PUAM, 2007

J.-B. AUBY, « Comparative approaches to the rise of contract in the public sphere », *Public law*, Sweet and Maxwell, Spring 2007, p.40-57.

D. de BECHILLON, « Le contrat comme norme dans le droit public positif », *R.F.D.A.* 1992, p. 15

R. BEYSSAC, « La pratique de la conciliation au tribunal administratif de Nantes », *R.F.D.A.* 1999, p. 620

J. F. BRISSON, « Régler autrement les litiges administratifs : les recours gracieux et hiérarchiques, voie alternative de protection des administrés ? », *R.D.P.* 1996, p. 793

J. CAILLOSSE, in L. Cadet (coord.), *Le droit contemporain des contrats*, préf. G. Cornu, Economica, 1987, pp. 89-124

S. CASSESSE, « Le problème de la convergence des droits administratifs vers un modèle européen », dans *L'Etat de droit : Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, 47, 53.

R. DENOIX DE SAINT-MARC, « Les contrats d'objectifs des cours administratives d'appel », *AJDA* 2008 p. 1246.

F. DUCAROUGE, « Le juge administratif et les modes alternatifs de règlement des conflits : transaction, médiation, conciliation, arbitrage en droit public français », *R.F.D.A.* 1996, p. 86

R.C. DUPUY, « Rappel des principes de la conciliation, une nouvelle forme de règlement des conflits », *R.F.D.A.* 1999, p. 611

B. FOUCHER, « L'organisation et les moyens des tribunaux administratifs : état des lieux 50 ans plus tard », *AJDA* 2004 p. 634.

L. GARRIDO, « La responsabilisation des acteurs du procès administratif: remède aux délais excessifs de jugement ou avatar? », *Revue Droit administratif*, mai 2011, étude 9

J.M. LE GARREC, « La conciliation par le juge administratif », *A.J.D.A.* 2008, p. 1468

M. HEERS, « La conciliation par le juge administratif et ses déboires », *GP* 1996, p. 478.

M. HECQUARD-THEROND, « La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention », *AJDA* 1993, p. 451

J.-M. LE GARS, « Le point sur la conciliation en droit public français », in R. Fritz, B. Karber & R. Lambeck (eds.), *Mediation statt Verwaltungsprozess ?*, (Luchterhand, 2004) 203.

J. LEGER, « Mobilisation des ressources : contrats d'objectifs et de moyens », in *La modernisation de la justice administrative en France*, ss dir. M. Paillet, Ed. Larcier, 2010.

F. MODERNE, « L'évolution récente du droit des contrats administratifs ; les conventions entre personnes publiques », *R.F.D.A.* 1984, p. 1

F. MUNOZ, « Pour une logique de la conciliation », *A.J.D.A.* 1997, n° spécial, p. 41

N. POULET GIBOT-LECLERC, « La contractualisation des relations entre les personnes publiques », *R.F.D.A.* 1999, p. 551

OST F., « Jupiter, Hercule et Hermès : trois modèles du juge », in P. Bouretz (ed.), *La force du droit*, Esprit, 1991.

SAUVE J.-M., « Les cours administratives d'appel, vingt ans après : un succès incontestable », *AJDA* 2008, p. 1248.

3. Etudes, rapports, avis

Conseil d'Etat, *Etude sur la prévention du contentieux administratif*, Etudes et documents du Conseil d'Etat, n°32, 1980

Conseil d'Etat, *Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative*, Etudes et documents du Conseil d'Etat, La documentation française, 1993

Les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, Rec (2001), éd du conseil de l'Europe, 2001

Conseil d'Etat, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, Etudes et documents du Conseil d'Etat, Documentation française, 2008

Conseil d'Etat, *Les recours administratifs préalables obligatoires*, Etudes et documents du Conseil d'Etat, Documentation française, 2008

III. Les Pays-Bas

1. Ouvrages

J. L. T. BLANK, *Public provision and performance : contributions from efficiency and productivity measurement*, Amsterdam [etc.], Elsevier, 2000

J. Fr. BRUINSMA, *Dutch law in action*, 2^{ème} éd, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2003

M. FABRI, P. M. LANGBROEK (dir.), *The Challenge for Judicial Systems, Developing a Public Administration Perspective*, Amsterdam, IOS Press, 2000

M. FABRI, P. M. LANGBROEK (dir.), *Case Assignment to courts and within courts, a comparative study in seven countries*, Maastricht, Shaker publishing, 2004

F. J. KLEIN, *The administration of justice in the courts : A Selected Annotated Bibliography (Book 1: The courts. Book 2: The administration of criminal justice in the courts)*, Dobbs Ferry, NY : Oceana Publ, cop. 1976

P. M. LANGBROEK, M. FABRI (dir.), *The Right Judge for each Case. A Study of Case Assignment and Impartiality in Six Judiciaries*, Anvers, Intersentia, Metro, 2007

J. VAN ERP, « *Dispute settlement in the Netherlands. Civil and administrative dispute proceedings in the legal system* », Fact sheet 2006-14a, La Haye, WODC, 2006

G. YEIN NG, *Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2007

2. Articles

L. COMBRINK, E. NIEMEIJER, M. TER VOERT, « Summary evaluation mediation project of the judiciary » (Ruimte voor mediation. Evaluatie van projecten bij de rechterlijke macht en gefinancierde rechtsbijstand.) Publicatie in de reeks « Onderzoek en beleid » van het WODC, Ministerie van Justitie, Den Haag 2003; [en ligne] <<http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Mediation+naast+rechtspraak/Internationaal/Literature.htm>>

M. LOTH, E. MAK, « The Judicial Domain in View. Figures, Trends and Perspectives », *Utrecht Law Review*, 2007, vol. 3, n° 1, pp. 75-100 [en ligne] <www.utrechtlawreview.org/publish/articles/000038/article.pdf>

B. NIEMEIJER, M. PEL, « Court-Based Mediation in the Netherlands : Research, Evaluation and Future Expectations », in: *Penn State Law Review*, 110:2, 2005, pp. 345-379; [en ligne] <<http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Mediation+naast+rechtspraak/Internationaal/Literature.htm>>

PEL, M., SPLIET, M.M.A., Implementation of court-annexed mediation, Nederlands juristenblad, jaargang 78, nr. 36, 2003, p. 1897-1902; en ligne sur <http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Mediation+naast+rechtspraak/Internationaal/Literature.htm>

VAN ERP J., « *Dispute settlement in the Netherlands. Civil and administrative dispute proceedings in the legal system* », Fact sheet 2006-14a, La Haye, WODC, 2006

WELSH N., « The future of mediation, court-connected mediation in the U.S. and the Netherlands compared. Met naschrift van M. Pel en L. Brummelhuis ». in: *Forum voor Conflictmanagement*, nr. 1, juni 2007, Sdu Uitgevers, pp. 19-25, [en ligne] <<http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Mediation+naast+rechtspraak/Internationaal/Literature.htm>>

3. Etudes, rapports, avis

Systèmes judiciaires européens, édition 2010 (données 2008), Efficacité et qualité, Conseil de l'Europe, Les études de la CEPEJ n° 12, 422 p, octobre 2010, accessible sur le site de la CEPEJ, www.coe.int/CEPEJ

P. ALBERS, *Modernising the Dutch Courts; New Court Proceedings and the Introduction of a Quality system for the Judiciary*, Madrid, Council of Europe Meeting, 1999

P. ALBERS, *Evaluation Programme, Administration of Justice in the 21st Century, Modernisation of the Administration of Justice in the Netherlands*, a paper for the EGPA conference in Glasgow, 2000

W. BOCKSTAEL-BLOK, B. DE GRAAF, H. KOOIJ-DE BODE, F.A. VAN DER MEULEN, *Tijdbestedingsonderzoek Rechtspraak 2008* (rapport du TNO pour 2009), La Haye, Conseil pour la justice, 2009

CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens. Edition 2008 (données 2006) Efficacité et qualité de la justice*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2008

COMMITTEE FOR THE EVALUATION OF THE MODERNISATION OF THE DUTCH JUDICIARY, *Judiciary is quality*, décembre 2006, [en ligne], <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/JudiciaryQuality_nl.pdf>

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *The Judiciary System in the Netherlands*, La Haye, 2004

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *RechtspraakQ. A Quality System for the Courts*, La Haye, 2004

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Agenda for the Judiciary 2008-2011. Independent and Committed*, La Haye, 2008

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Qualité du système judiciaire néerlandais*, La Haye, 2008

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Kengetallen Gerechten 2008* (rapport annuel), La Haye, 2009

COUR DE DISTRICT DE MAASTRICHT, *Jaarplan 2009 Rechtbank Maastricht* (plan annuel pour 2009 de la Cour de district de Maastricht), 2008

W. J. DEETMAN *et al.*, *Rechtspraak is kwaliteit*, La Haye, Uitgave, 2006

G. YEIN NG, M. VELICOGNA, CR. DALLARA, « Monitoring and Evaluation of Courts Activities and Performance », *International Journal for Court Administration*, vol. 1, n° 1, 2008, pp. 58-64 [en ligne] <<http://data.memberclicks.com/site/iaca/IJCA-InauguralIssue-January2008.pdf>>

4. Autres documents

PEL, M., SPLIET, M.M.A., Implementation of court-annexed mediation, *Nederlands juristenblad*, jaargang 78, nr. 36, 2003, p. 1897-1902; en ligne sur <http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Mediation+naast+rechtspraak/Internationaal/Literature.htm>

Section III. Justice civile

I. L'Angleterre et le Pays de Galles

A. Ouvrages

N. H. ANDREWS, *English Civil Procedure. Fundamentals of the New Civil Justice System*, Oxford, Oxford University Press, 2003

N. H. ANDREWS, *The Modern Civil Process : Judicial and Alternative Forms of Dispute Resolution in England*, Tubingen, Mohr Siebeck, 2008

Blackstone's Civil Practice 2010, Oxford, 2009

D. DWYER (dir.), *The Civil Procedure Rules. Ten Years On*, Oxford, Oxford University Press, 2009

H. FIX FIERRO, *Courts, justice and efficiency: a socio-legal study of economic rationality in adjudication*, Oxford: Hart Publishing, 2003

C. H. VAN RHEE, A. UZELAC (dir.), *Civil justice between efficiency and quality: from ius commune to the CEPEJ*, Antwerp: Intersentia, 2008

W.P.J. WILS, *Efficiency and justice in European antitrust enforcement*, Oxford: Hart Publishing, 2008

B. Articles

N. ANDREWS, « The pre-action phase – General Report – Common law », in A. PELLEGRINI-GRINOVER, P. CALMON (dir.), *Direito Processual Comparado – XIII World Congress of Procedural Law*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2007, p. 201 et s.

T. EISENBERG & L.M. LOPUCKI, « Shopping for Judges: An empirical Analysis of Venue Choice in Large Chapter 11 Reorganizations », *Cornell Law review* n° 84, 1998-1999, p. 967 et s.

H. HANSMANN, « Extraterritorial Courts for Corporate Law », *Yale Law School Faculty Scholarship Series*, 2005, Paper 3

J. RESNIK, « Managerial Judges », *Harvard Law Review*, n° 96, 1982, p.374 et s.

R. THOMAS, « Treating litigants as consumers », *Civil Justice Review, Civil Justice Quarterly* 1990, 9 (Jan), p. 51 et s.

I. R. SCOTT, « Judicial Involvement in Court Administration », *C.J.Q.*, 1988, 7(APR), p. 103 et s.

J. L. WESTBROOK, « International Judicial Negotiation », *Tex. Int.'l. L.J.*, n° 38, 2003, p. 567 et s.

C. Etudes, Rapports, Avis

Guide to Judicial Conduct, 2006 (complété en 2008), [en ligne]
<http://www.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/6AA2E609-537A-4D47-8B11-02F86CD30851/0/judicialconduct_update0408.pdf>

II. La France

A. Bibliographie générale

1. Ouvrages

P. ANCEL & M.-C. RIVIER (dir.), *Le conventionnel et le juridictionnel dans le règlement des différends*, Economica, 2001

L. CADIET (dir.), *Le droit contemporain des contrats*, préf. G. Cornu, Paris, Economica, 1987

CENTRE RENE DEMOGUE, MISSION DE RECHERCHE DROIT ET JUSTICE, *Le système juridique à l'ère de la contractualisation, La contractualisation de la production normative*, colloque 11-13 octobre 2007

Y. FORTIN (dir.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 1999

P. GERARD, F. OST ET M. VAN DE KERCKOVE (dir.), *Droit négocié, droit imposé*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1996

J. JOLY-HURARD, *Conciliation et médiation judiciaires*, Aix-en-Provence, PUAM, 2003

H. MUIR WATT, E. PATAUT (dir.), *Conflits de lois et régulation économique, L'expérience du marché intérieur*, LGDJ, Paris, 2008, p.230

O. OUSMANOU, *Les conventions relatives au procès, contribution à l'étude de la contractualisation de la justice*, thèse Rennes I, 1996

A. PIROVANO (dir.), *Changement social et droit négocié - De la résolution des conflits à la conciliation des intérêts*, Paris, Economica, 1988

A. POTOCKI, *Liber amicorum en l'honneur de Bo Westerdorf*, 2007, Bruylant

L. USUNIER, *La régulation de la compétence juridictionnelle en droit international privé*, Economica, 2007

2. Articles

P. ANCEL, « Contractualisation », in L. CADIET (dir.), *Dictionnaire de la Justice*, PUF, 2004

P. ANCEL, « Contractualisation et théorie générale du contrat : quelques remarques méthodologiques », in S. CHASSAGNARD-PINET, D. HIEZ, *Approche renouvelée de la contractualisation*, PUAM, 2007, p. 15 et s.

J.-B. AUBY, « Comparative Approaches to the Rise of Contract in the Public Sphere », *Public Law*, 2007, SPR, p. 40 et s.

B. BACOU, F. DRUJON D'ASTROS, « Revenir à une forme de réalité judiciaire », Rencontre à Aix-en Provence, *Gaz. Pal.*, 6 juillet 2003, p.3 et s.

Y. BENHAMOU, « Vers une inexorable privatisation de la justice ? », *D.*, 2003, point de vue, p. 2271

E. BINOCHE, « Expertise et contractualisation : de nouvelles avancées », *D.* 2007, p. 2380 et s., à propos de la convention conclue le 4 mai 2006 entre le tribunal de grande instance de Paris, l'Union des compagnies d'experts de la cour d'appel de Paris et l'ordre des avocats au barreau de Paris

J.-P. BROUILLAUD, « Plaidoyer pour une renaissance de l'amiable composition judiciaire » : *D.*, 1997, 234 et s.

D. BUREAU, « L'accord procédural à l'épreuve », *Rev. crit. DIP*, 1996, p. 587 et s.

F. BUSSY, « L'attraction exercée par les principes directeurs du procès civil sur la matière pénale », *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé* 2007, p. 39 et s.

L. CADIET, « Le spectre de la société contentieuse », in *Mélanges offerts à Gérard Cornu*, PUF, 1994, p. 29 et s.

L. CADIET, « Solution judiciaire et règlement amiable des litiges : de la contradiction à la conciliation », in *Mélanges offerts à Claude Champaud*, Dalloz, 1997, p. 123 et s.

L. CADIET, « Les jeux du contrat et du procès », in *Mélanges offerts à Gérard Farjat*, Paris, Editions Frison-Roche, 1999, p. 23 et s.

L. CADIET, « Les accords sur la juridiction dans le procès », in P. ANCEL, M.-C. RIVIER (dir.), *Le conventionnel et le juridictionnel dans le règlement des différends*, Paris, Economica, 2001, p. 34 et s.

L. CADIET, « Une justice contractuelle », in *Mélanges offerts à Jacques Ghestin*, Paris, LGDJ, 2001, pp. 177 et s.

L. CADIET, « Procès équitable et modes alternatifs de règlement des conflits », in M. DELMAS-MARTY, H. MUIR-WATT, H. RUIZ-FABRI (dir.), *Variations autour d'un droit commun – Premières rencontres de l'UMR de droit comparé de Paris*, Paris, Société de législation comparée, 2002, p. 303 et s.

L. CADIET, « Construire ensemble des débats utiles... », in *Mélanges Jean Buffet, Petites affiches*, 2004, p. 99 et s.

L. CADIET, « Efficience *versus* Equité ? in *Mélanges Jacques van Compernelle*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 25 et s.

L. CADIET, « Contractualisation des modes de règlement des litiges. Propos introductifs : Faire le lien », in S. CHASSAGNARD-PINET, D. HIEZ (dir.), *La contractualisation de la procédure normative*, Paris, Dalloz, 2008

L. CADIET, « *Case management* judiciaire et déformalisation de la procédure », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 134 et s.

L. CADIET, « Les conventions relatives au procès en droit français - Sur la contractualisation du règlement des litiges », in *Accordi di parte e processo*, in *Quaderni della Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milan, Giuffrè éd., 2008, p. 7 et s. (cet article a également paru au Brésil in *Revista di processo*, 2008, n° 160, p. 101 et s.)

L. CADIET, « Complessità e riforma del processo civile francese », *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2008, p. 1303 et s.

L. CADIET, « Faire lien, propos introductifs », in S. CHASSAGNARD-PINET, D. HIEZ (dir.), *La contractualisation de la production normative*, Paris, Dalloz, 2008, p. 169 et s.

L. CADIET, « Les tendances contemporaines de la procédure civile française », in *Mélanges Georges Wiederkehr*, Dalloz, 2009, pp. 65-87

J.-P. CHAZAL, « Justice contractuelle », in L. CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF, 2004, p. 743 et s.

G. CORNU, « Le juge arbitre », *Rev. arb.*, 1980, p. 373 et s.

B. DEFFAINS, « L'analyse économique des modes de règlement des litiges », in P. CHEVALIER, Y. DESDEVISES ET PH. MILBURN (dir.), *Les modes alternatifs de règlement des litiges : les voies nouvelles d'une autre justice*, La Documentation française, 2002, p. 89 et s.

J. DE MUNCK, « Déformalisation, dérégulation et justice procédurale », *Les carnets du centre de philosophie du droit*, n° 10, Université catholique de Louvain, 1993

P. ESTOUP, « Le contrat de procédure en appel », *D.*, 1985, chron. p. 197 et s.

B. FAUVARQUE-COSSON, « L'accord procédural à l'épreuve du temps », *Mélanges en l'honneur de Paul Lagarde*, Dalloz, 2005, p. 263 et s.

F. FERRAND, « The respective role of the judges and the parties in the preparation of the case in France », in N. TROCKER, V. VARANO, *The reforms of civil procedures in comparative perspective*, Torino, 2005, p. 7 et s.

Ph. FOUCHARD, « L'arbitrage judiciaire », in *Mélanges Pierre Bellet*, Litec, 1991, p. 167 et s.

M. FOULON, « La mise en état », in Cour de cassation, *Le nouveau Code de procédure civile ; vingt ans après*, La documentation française, 1998, p. 161 et s.

P. GRANET, « Protocole de procédure civile – Les bonnes pratiques devant le Tribunal de grande instance de Paris », *JCP* 2008, act., n° 400

C. JARROSSON, P. ANCEL, P. COUV RAT, J.-L. NADAL, Y. GAUDEMET, « La contractualisation de la justice : jusqu'où aller ? » in L. CADIET et L. RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, p. 185 et s.

M.-N. JOBARD-BACHELLIER, « De la distinction nécessaire entre l'accord procédural interne et l'accord procédural international, en présence même d'éléments d'extranéité », *Gaz. Pal.* 12-13 déc. 2001, p. 13 et s.

N. FRICERO, « A nouvelles familles, nouvelle justice », *AJ Famille*, n° 9, 2008, p.316 et s.

« La médiation en perspective », *Les carnets du centre de philosophie du droit*, n° 15, Université catholique de Louvain

J.-Cl. MAGENDIE, « Propos introductif », in *Le traitement des litiges dans une Europe élargie*, actes de colloque, *Gaz. Pal.*, 27 juillet 2005, p.2 et s.

J.-C. MAGENDIE, « L'amiable composition » : *RJDA*, 1996, p. 725 et s.

J.-C. MAGENDIE, « Le nouveau « contrat de procédure civile – Objectifs, exigences et enjeux de la réforme parisienne », *Gaz. Pal.* 4-5 avr. 2001, p. 2 et s.

J.-C. MAGENDIE, « L'effectivité des droits passe par des procédures adaptées », *JCP G*, 2008, n° 22, p. 15 et s.

J.-C. MAGENDIE ET F. TEITGEN, « L'articulation du débat oral dans le contrat de procédure – Dialogue entre Jean-Claude Magendie, président du Tribunal de grande instance de Paris, et Francis Teitgen », bâtonnier du Barreau de Paris, président de l'E.F.B., *Gaz. Pal.* 14-15 déc. 2001, p. 39 et s.

J. MIGUET, « Réflexions sur le pouvoir des parties de lier le juge par qualifications et points de droit (articles 12, al. 4 du Code de procédure civile) », in *Mélanges Pierre Hébraud*, Toulouse, p. 567 et s.

J. NORMAND, « Les facteurs d'accélération de la procédure civile », in *Mélanges Pierre Draï*, Paris, 2000, p. 427 et s.

P. SAUREL, « Les règles de gouvernance de l'expertise préconisées par la CNEJITA » : *Gaz. Pal.* 23-24 juill. 2008

B. OPPETIT, « Les modes alternatifs de règlement des différends de la vie économique », *Justices*, n° 1, 1995, p. 53 et s.

P. SAUREL ET J. PETRONE, « Les règles de gouvernance s'appliquant aux expertises civiles en nouvelles technologies : la Convention du 4 mai 2006 » *Gaz. Pal.* 19-20 juill. 2006, p. 14 et s.

E. SERVERIN, « La contractualisation des politiques publiques de la justice », in S. CHASSAGNARD-PINET, D. HIEZ (dir.), *La contractualisation de la production normative*, Paris, Dalloz, 2008, p. 249 et s.

J. VAN COMPERNOLLE, « Vers une nouvelle définition de la fonction de juger : du syllogisme à la pondération des intérêts », in *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 495 et s.

B. Bibliographie spéciale sur la contractualisation de l'administration de la justice et le déroulement de la procédure

1. Ouvrages et rapports

PH. BEZIAUD, *L'instruction de l'instance au fond en contentieux dans les tribunaux de commerce, Rapport au congrès national des tribunaux de commerce*, Avignon, 21 nov. 2008

2. Articles, chroniques, conférences et communications

E. BINOCHÉ, « Expertise et contractualisation : de nouvelles avancées », *D.* 2007, p. 2380 et s., à propos de la convention conclue le 4 mai 2006 entre le tribunal de grande instance de Paris, l'Union des compagnies d'experts de la cour d'appel de Paris et l'ordre des avocats au barreau de Paris

J.-P. BROUILLAUD, « Plaidoyer pour une renaissance de l'amicable composition judiciaire », *D.*, 1997, p. 234 et s.

D. BUREAU, « L'accord procédural à l'épreuve », *Rev. crit. DIP*, 1996, p. 587 et s.

L. CADIET, « Les accords sur la juridiction dans le procès », in P. Ancel et M.-C. Rivier (dir.), *Le conventionnel et le juridictionnel dans le règlement des différends*, Economica, 2001, p. 34 et s.

L. CADIET, « Construire ensemble des débats utiles... », in *Mélanges Jean Buffet*, Petites affiches, 2004, p. 99 et s.

G. CORNU, « Le juge arbitre », *Rev. arb.*, 1980, p. 373 et s.

PH. DELEBECQUE, « Les renonciations à recours », in *Mélanges Philippe Simler*, Litec et Dalloz, 2006, p. 563 et s.

P. ESTOUP, « Le contrat de procédure en appel », *D.*, 1985, chron. pp. 197 sq

B. FAUVARQUE-COSSON, « L'accord procédural à l'épreuve du temps », *Mélanges en l'honneur de Paul Lagarde*, Dalloz, 2005, p. 263 et s.

PH. FOUCHARD, « L'arbitrage judiciaire », in *Mélanges Pierre Bellet*, Litec, 1991, p. 167 et s.

M. FOULON, « La mise en état », in Cour de cassation, *Le nouveau Code de procédure civile ; vingt ans après*, La documentation française, 1998, p. 161 et s.

P. GRANET, « Protocole de procédure civile – Les bonnes pratiques devant le Tribunal de grande instance de Paris », *JCP*, 2008, act. n° 400

M.-N. JOBARD-BACHELLIER, « De la distinction nécessaire entre l'accord procédural interne et l'accord procédural international, en présence même d'éléments d'extranéité », *Gaz. Pal.* 12-13 déc. 2001, p. 13 et s.

J.-C. MAGENDIE, « L'amicable composition », *RJDA*, 1996, p. 725 et s.

J.-C. MAGENDIE, « Le nouveau « contrat de procédure civile – Objectifs, exigences et enjeux de la réforme parisienne », *Gaz. Pal.* 4-5 avr. 2001, p. 2 et s.

J.-C. MAGENDIE, « L'effectivité des droits passe par des procédures adaptées », *JCP G*, 2008, n° 22, p. 15 et s.

J.-C. MAGENDIE, F. TEITGEN, « L'articulation du débat oral dans le contrat de procédure – Dialogue entre Jean-Claude Magendie, président du Tribunal de grande instance de Paris, et Francis Teitgen, bâtonnier du Barreau de Paris, président de l'E.F.B. », *Gaz. Pal.* 14-15 déc. 2001, p. 39 et s.

J. MIGUET, « Réflexions sur le pouvoir des parties de lier le juge par qualifications et points de droit (articles 12, al. 4 du Code de procédure civile) », in *Mélanges Pierre Hébraud*, Toulouse, p. 567 et s.

P. SAUREL, « Les règles de gouvernance de l'expertise préconisées par la CNEJITA », *Gaz. Pal.* 23-24 juill. 2008, p. 25 et s.

P. SAUREL, J. PETRONE, « Les règles de gouvernance s'appliquant aux expertises civiles en nouvelles technologies : la Convention du 4 mai 2006 », *Gaz. Pal.* 19-20 juill. 2006, p. 14 et s.

E. SERVERIN, « La contractualisation des politiques publiques de la justice », in S. CHASSAGNARD-PINET, D. HIEZ (dir.), *La contractualisation de la production normative*, Paris, Dalloz, 2008, p. 249 et s.

3. Pratique

Charte commune relative aux bons usages en matière d'expertise entre avocats et experts, [en ligne] <<http://www.cnb.avocat.fr/PDF/Textes/charte-experts.pdf>>

Convention de communication électronique entre le Tribunal de grande instance de Paris et le Barreau de Paris, *Gaz. Pal.* 29 août-2 sept. 2003, pp. 25 *sq* ; entre le Tribunal de grande instance de Nice et le Barreau de Nice, *Gaz. Pal.* 21-22 mai 2008, pp. 28 *sq*

Protocole conclu entre la Cour d'appel de Paris, son greffe et les Bâtonniers du ressort, en vue d'améliorer le traitement des affaires prud'homales, *JCP* 1997, éd. G, act., n° 22, V° *Echos et opinions*.

Protocole conclu entre la Cour et la Chambre des avoués près la Cour, pour la mise en état devant la 3^{ème} chambre sur la mise en état des affaires civiles : Communiqué 31 oct. 2000, *JCP* 2001, I, 311, n° 15, obs. Cadiet. - *Adde Rép. min.* n° 46395, JOAN Q 10 fév. 1997, p. 708

Cour d'appel de Paris : signature d'une convention concernant l'étape conclusive du rapport d'expertise, *Gaz. Pal.* 1^{er}-2 juill. 2009, 29

III. Les Pays-Bas

M. VAN HOOIJDONK, P. EIJSVOOGEL, *Litigation in the Netherlands. Civil Procedure, Arbitration and Administrative Litigation*, The Hague, Wolters Kluwer, Law and Business, 2009

LANDELIJK OVERLEG VOORZITTERS VAN DE CIVIELE SECTOREN VAN DE RECHTBANKEN, *Landelijk procesreglement voor civiele dagvaardingszaken bij de rechtbanken* (règlement du rôle pour les procédures de droit commun), 2008

LANDELIJK OVERLEG VOORZITTERS VAN DE CIVIELE SECTOREN VAN DE RECHTBANKEN, *Procesreglement kort gedingen rechtbanken sector civiel/familie* (règlement du rôle pour les procédures rapides), 2008

M. SCHOLTEN, *La Situation actuelle de la médiation aux Pays-Bas*, 2005

H. J. SNIJDERS, « Civil Procedure », in J. CHOWS, P. H. GERVERS, E. HONDIUS (dir.), *Introduction to the Dutch Law*, 4^{ème} éd. Révisée, AH Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2006, pp. 241-268

The Dutch Class Action (Financial Settlement) Act » (« WCAM ») [en ligne] <<http://www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/wet-collectieve-afwikkeling-massaschade/>>

J. VAN ERP, *Dispute settlement in the Netherlands. Civil and administrative dispute proceedings in the legal system*, Fact sheet 2006-14a, La Haye, WODC, 2006

Section IV. Justice pénale

I. L'Angleterre et le Pays de Galles

A. Ouvrages

A. ASHWORTH, *Sentencing and Criminal Justice*, 5^{ème} éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2010

F. G. DAVIES, *Anthony and Berryman' Magistrates' Court Guide*, Londres, Lexisnexis, 2009

B. BARNES (dir.), *Archbold Magistrates' Courts Criminal Practice 2009*, Londres, Thomson Sweet and Maxwell, 2008

J. BALDWIN, M. McCONVILLE, *Negotiated Justice, Pressures to Plead Guilty*, Londres, Martin Robertson, 1977

Blackstone's Criminal Practice 2010, Oxford, Oxford University Press, 2009

P. J. RICHARDSON (éd.), *Archbold 2010. Criminal Pleading, Evidence and Practice*, Londres, Sweet and Maxwell, 2010

B. Articles

A. ASCHULER, « Mediation With a Mugger: The Shortage of Adjudicative Services and the Need for a two-tier trial system in Civil Cases », *Harvard law review* n° 99, 1986, p.1808 et s.

H.-D. BOSLY, « Admission of Guilt before the ICC and in Continental Systems », 2 *J. Int'l Crim. Just.*, p.1040 et s.

Y. CARTUYVELS, M. VOGLIOTTI, (éds), « Vers une transformation des relations entre la police et le parquet ? La situation en Angleterre, Belgique, France, Italie et Pays-Bas », *Droit et Société*, n° 58, 2004

C. Etudes, Rapports, Avis

R. COLSON, S. FIELD, *La Fabrique des procedures pénales. Comparaison franco-anglaise des réformes de la justice répressive*, Etude pour la Mission de recherche droit et justice, novembre, 2009

P. A. CONSULTING GROUP, *The National Safety Camera Programme. Three-year Evaluation Report*, 2004

P. A. CONSULTING GROUP, *The National Safety Camera Programme. Four-year Evaluation Report*, 2005

II. La France

A. Ouvrages

H. DE CHARRETTE (dir.), *Réflexions sur l'efficacité de la sanction pénale*, Paris, Economica, 2003

P. CHEVALIER, Y. DESDEVISES, PH. MILBURN (dir.), *Les modes alternatifs de règlement des litiges ; les voies d'une autre justice*, Paris, La documentation française, 2003

I. COLOMBANI, *La place du consensualisme en droit pénal français*, thèse Aix-Marseille, 1991

Y. FORTIN (dir.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 1999

J.-P. EKEU, *Consensualisme et poursuite en droit pénal comparé*, travaux de l'institut de Sciences criminelles de Poitiers, 1992, Cujas, 1993

S. MENU, *De la volonté du condamné dans l'exécution de sa peine*, Thèse, Poitiers, 2004

C. MINCKE, *La médiation pénale face à ses idéaux fondateurs. De l'utopie à l'aveuglement*, Bruxelles, Kluwer, 2010

O. OUSMANOU, *Les conventions relatives au procès, contribution à l'étude de la contractualisation de la justice*, thèse Rennes I, 1996

X. PIN, *Le consentement en matière pénale*, thèse LGDJ, 2002

A. POTOCKI, *Liber amicorum en l'honneur de Bo Westerdorf*, 2007, Bruylant

D. SALAS, *Du procès pénal, éléments pour une théorie interdisciplinaire du procès*, PUF, Les voies du Droit, 1992

A. SCATTOLIN, *La volonté de la personne poursuivie*, thèse Poitiers, 1996, n° 404

B. Articles

F. ALT-MAES, « La contractualisation du droit pénal. Mythe ou réalité ? », *Rev. sc. crim.*, 2002, p.501 et s.

P. ANCEL, « Contractualisation », in L. CADIET (dir.), *Dictionnaire de la Justice*, PUF, 2004

J.-B. AUBY, « Comparative Approaches to the Rise of Contract in the Public Sphere », *Public Law*, 2007, SPR, p. 40 et s.

B. BACOU, F. DRUJON D'ASTROS, « Revenir à une forme de réalité judiciaire », Rencontre à Aix-en Provence, *Gazette du Palais*, 6 juillet 2003, p.3 et s.

Y. BENHAMOU, « Vers une inexorable privatisation de la justice ? », *D.*, 2003, point de vue, p. 2271

F. BUSSY, « L'attraction exercée par les principes directeurs du procès civil sur la matière pénale », *Rev. sc. crim.*, 2007, p.39 et s.

F. CHOPIN, « Vers un nouveau modèle de justice pénale ? », in *Mélanges offerts à R. Gassin*, 2007

G. CLEMENT, J.-P. VICENTINI, « Les bureaux de l'exécution des peines », *Rev. sc. crim.*, n° 1, 2009, p. 139 et s.

Ph. CONTE, « « Effectivité », « inefficacité », « sous-effectivité », « surefficacité ».... : variations pour le droit pénal », in *Mélanges offerts à P. Catala*, Litec, 2001

M. CUSSON, « L'effet intimidant des sanctions à la lumière des recherches récentes sur le calcul coûts-bénéfices des délinquants », in *Mélanges offerts en l'honneur de J. Pradel*, Cujas, 2006

J. DALLEST, « Le parquet et ses partenaires extérieurs ou comment mettre en œuvre une « politique étrangère » active et bien comprise », n° 11, *AJ pénal*, 2007, p.74 et s.

J. DALLEST, « Parquet et partenaires judiciaires ou comment mettre en œuvre une politique intérieure performante et acceptée », Hors-série, *AJ Pénal*, 2007, p.471 et s.

J. DANET, « La CRPC : du modèle législatif aux pratiques... et des pratiques vers quel(s) modèle(s) ? », *AJ pénal*, n° 12, 2005, p. 433 et s.

M. DANTI-JUAN, « Le consentement et la sanction », in *Mélanges offerts à P. Couvrat*, PUF, 2001

F. DEBOVE, « La contractualisation du procès pénal », *Droit et économie*, juin 2005, n° 94, p.22 et s.

J. DE MUNCK, « Déformalisation, dérégulation et justice procédurale », *Les carnets du centre de philosophie du droit*, n° 10, Université catholique de Louvain, 1993

M.-C. DESDEVISES, « Le pouvoir d'appréciation du parquet dans la mise à exécution de la sanction », in *Mélanges offerts à P. Couvrat*, Paris, PUF, 2001

N. DONGOIS, B. VIREDAZ, « De l'américanisation des sciences pénales européennes », in *Mélanges offerts à Raymond GASSIN*, PUAM, 2007, p.215 et s.

A. GARAPON, « Un nouveau modèle de justice : efficacité, acteur stratégique, sécurité », *Esprit*, nov. 2008

S. GRAVEL, « La négociation des plaidoyers de culpabilité : une pratique hétérogène », *Criminologie*, Les presses universitaires de l'Université de Montréal, 1991, p.2 et s.

M. HERZOG-EVANS, « Les voies du droit contre la surpopulation carcérale », in *Mélanges en l'honneur du professeur R. Ottenhof*, Paris, Dalloz, 2006

J.-P. JEAN, « Politique criminelle et nouvelle économie du système pénal », *Actualité Juridique Pénal* 2006, p.473 et s.

Y. JOSEPH-RATINEAU, « Contractualisation de la procédure pénale et liberté procédurale du parquet », *D.*, 2008, p.1035 et s.

« La médiation en perspective », *Les carnets du centre de philosophie du droit*, n° 15, Université catholique de Louvain

J.-Cl. MAGENDIE, « Propos introductif », in *Le traitement des litiges dans une Europe élargie*, actes de colloque, Gazette du Palais, 27 juillet 2005, p.2 et s.

A. MARON, « BEX et contractualisation », *Droit pénal*, oct. 2006

B. PEREIRA, « Justice négociée : efficacité répressive et droit de la défense ? », *D.*, 2005, p.2041 et s.

X. PIN, « La privatisation du droit pénal », *Rev. sc. crim.*, 2002, p.245 et s.

P. PONCELA, « De la punition à la négociation. À propos d'une étude de Nils Christie », *Archives de philosophie du droit*, t.28, p.369 et s.

J. PRADEL, « La montée des droits du délinquant au cours de son procès. Essai d'un bilan », in *Mélanges Jean LARGUIER*, PUG, 1993, p.223 et s.

J. PRADEL, « Le consensualisme en droit comparé », *Mélanges E. Correia*, Boletim da Faculdade de direito de Coimbra, 1998, p.331 et s.

A. ROCHE-NOËL, « Essai d'appréciation u système des BEX au moment de son extension aux juridictions pour mineurs », *Archives de politique criminelle*, n° 30, 2008

P. SALVAGE, « Le consentement en droit pénal », *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé* 1991, p.700 et s.

C. TEITGEN-COLLY, « La contractualisation de la répression », in B. BOISDEVANT-GAUDEMET (dir.), *Contrat ou institution : un enjeu de société*, Paris, LGDJ, 2004

J.-B. THIERRY, « L'individualisation du droit criminel », *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé* 2008, p.59 et s.

P.-V. TOURNIER, « La longueur des peines en France », *RICPT*, 2007

F. TULKENS & M. VAN DE KERCHOVE, « La justice pénale: justice imposée, justice participative, justice consensuelle ou justice négociée ? », *R.D. pén. crim.* 1996, p.445 et s.

J. VOLFF, « La privatisation rampante de l'action publique », *Procédures* n°1, 2005, p. 1 et s.

C. Etudes, Rapports, Avis

E. BLANC, J.-L. WARSMANN, *L'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures*, Rapport, commission des lois de l'Assemblée Nationale, 2007

INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *L'effectivité des sanctions pénales*, Paris, 2002

INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES ET INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, *Rapport sur la mise en place des BEX*, Paris, La documentation française, 2006

INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *L'évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution*, mars 2009

J.-L. WARSMANN, *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines d'emprisonnement, la préparation des détenus à la sortie*, Rapport, commission des lois de l'Assemblée Nationale, 2003

III. Les Pays-Bas

M. BOONE, A. BEIJER, A.A. FRANKEN, C. KELK, *De tenuitvoerlegging van sancties: maatwerk voor de rechter?* (L'influence des juges sur l'exécution des peines), Utrecht, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht, 2008

H. DE DOELDER, « The Public Prosecution Service in the Netherlands », *European Journal of Crime*, vol. 8, 2000, p. 187 et s.

J. JUNGER-TAS, *Alternatives to prison sentences. Experiences and development*, La Haye, WODC, 1994

M. KESSLER, « The new Dutch "Public Prosecution Service Disposal Act" in relation to alternative to sanctions », séminaire, Lisbonne, 24 septembre 2007

FR. MIEDEMA, B. POST, *Evaluatie pilot elektronische volgsystemen*, (Evaluation du contrôle électronique des délinquants aux Pays-Bas), Nijmegen (ITS), 2006, La Haye, WODC

Oriëntatiepunten straftoemeting en LOVS-afspraken (directive nationale à l'attention des magistrats, concernant les sanctions qu'ils prononcent), 1^{er} octobre 2009

E. C. SPAANS, C. VERWERS, *Elektronisch toezicht in Nederland Uitkomsten van het experiment* (Surveillance électronique aux Pays-Bas. Résultat de l'expérimentation), La Haye, WODC, 1997

J.-P. TAK, « Une procédure plaide coupable. Le droit scandinave pris en modèle pour la législation pénale aux Pays-Bas », *RPDP*, 1993, p. 31 et s.

J. G. VAN ERP, M. D. VAN EWIJK, *Werklast bestuurlijke boete* *Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging* (La charge de travail générée par l'amende administrative. Indicateurs pour la charge de travail dans le système administratif), La Haye, WODC, 2005

Partie III. La numérisation des procédures judiciaires⁷⁶⁸

Section I. Les sources générales

A. Ouvrages

P. CASANOVAS *et al.* (dir.), *Computable models of the law : languages, dialogues, games, ontologies*, Berlin, Springer, c2008

⁷⁶⁸ Recherche selon plusieurs mots clés : digitalisation, digitisation et computerisation. Seul le dernier de ces termes renvoie aux préoccupations de la recherche. Le second relève davantage de la propriété intellectuelle et de l'historiographie. Quant au premier, il est très rarement utilisé et semble être un terme impropre en anglais.

Colloquy on European Law (26th : 1996 : Stockholm, Sweden), *Changes in law and information technology : policies, strategies and people : proceedings*, 26th Colloquy on European Law, Stockholm (Sweden), 18-20 June 1996, Strasbourg : Council of Europe Pub. ; [Croton-on-Hudson, NY : Manhattan Pub. Co., distributor], c1998.

M. FABRI (dir.), *Information and Communication Technology for the Public Prosecutor's Office*, Bologne, CLUEB, 2007.

A. FARAZMAND (dir.), *Sound governance : policy and administrative innovations*, Westport, Conn. : Praeger Publishers, 2004

G. D. GARSON, M. KHOSROW-POUR (dir.), *Handbook of research on public information technology*, Hershey, Pa., Information Science Reference ; [London : Eurospan, distributor], c2008

M. J. JONES, N. BEAGRIE, *Preservation management of digital materials : A handbook*, 2003

Fr. S, REEDER, *Information technology as an instrument of public management reform : a study of five OECD countries*, OECD working papers ; v. 6, no. 99, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998

R. E. SUSSKIND, *The future of law : Facing the challenges of information technology*, Oxford : Clarendon Press, 1998

J. VAN DEN HOVEN, J. WECKERT (dir.), *Information technology and moral philosophy*, New York ; Cambridge : Cambridge University Press, 2008

L. WILLCOCKS, *Information technology in public services : Towards the contractual organization ?*, Oxford Institute of Information Management, 1996

B. Articles

J. BING, « Law via the Internet », *Journal of Information, Law & Technology*, 1997, 3

K. F. BODLEY, « The route to expansion: a case study », *Comps. & Law*, 1988, 57, p. 10 et s.

Ch. CHRISTIAN, « Legal aid franchising - the case for computerisation », *Legal Executive*, 1993, Oct., p. 19 et s.

Ch. CHRISTIAN, « Planning a law office computerisation project », *Legal Executive*, 1995, Feb, p. 37 et s.

Ch. CHRISTIAN, « Keeping a computerisation project on course: the problem of escalating costs », *Legal Executive*, 1995, Mar., p. 44 et s.

« Civil Procedure - Information Technology - Form of Judgments », *Journal of Personal Injury Law*, 2001, 1, p. 108 et s.

« Computerisation and the courts », *Litigation Letter*, 1987, 6(3), p. 23 et s.

« Computerisation », *Solicitors Journal*, 1989, 133(22), p. 722 et s.

« Computerisation », *Solicitors Journal*, 1989, 133(14), p. 450 et s.

« Computerisation: avoiding technical problems », *Solicitors Journal*, 1989, 133(28), p. 894 et s.

D. H. CORNWALL, « A graphic illustration of fraud », *Lawyer*, 1991, 5(36), p. 24 et s.

L. EASTHAM, « Editorial », *Comps. & Law*, 2001, 12(3), p. 2 et s.

J. R. HANLON, « Advantages and pitfalls of law office computerisation », *Comps. & Law*, 1993, 4(2), p. 9 et s.

P. HENMAN, M. ADLER, « E-justice: a comparative study of computerization and procedural justice in social security », *International Review of Law Computers & Technology*, 2001, 15(2), p. 195 et s.

D. HIGDON, « Investing in computers - using surveys to obtain the comfort factor », *Comps. & Law*, 1998, 9(3), p. 25 et s.

« LAB gets technical », *Lawyer*, 1993, 7(7), p. 18 et s.

J. MANNINGS, « Using computers », *Magistrate*, 1997, 53(5), p. 122 et s.

M. NAREY, « Computers speak », *Magistrate*, 1996, 52(4), p. 86 et s.

S. RECORD, « A legal aid practitioner's view of computerisation by the Legal Aid Board », *Comps. & Law*, 1994, 5(2), pp. 9-10

K. SIMONS, « Implementing computerisation: the legal executive's role », *Legal Executive*, 1995, Jan, pp. 26-27

J. STUTTAFORD, « Is administration's ultimate answer information technology? », *Professional Practice Management*, 1992, 10(6), p. 64 et s.

P. WAUGH, « Computerisation and the courts », *Bileta Newsletter*, 1989, 2(1), p. 8 et s.

K. WONG, « The risk involved in computerisation - what can go wrong: Part 1 », *Computer Law & Security Report*, 1986, 1(5), p. 12 et s.

K. WONG, « The risks involved in computerisation - what does go wrong: Part 2 », *Computer Law & Security Report*, 1986, 1(6), p. 15 et s.

C. Etudes, Rapports, Avis

A raft of new technologies have been introduced in recent years, and there is more to come. Judges and Information Technology, [en ligne]

<http://www.judiciary.gov.uk/about_judiciary/judges_it/index.htm>

D. BENICHO, Justice en ligne, Rapport du stage effectué à Londres du 26 au 30 Avril 2004, [en ligne], <<http://www.courdecassation.fr/IMG/File/benichou.pdf>>

Section II. Justice administrative

I. L'Angleterre et le Pays de Galles

1. Ouvrages

E. JACOBS, *Tribunal Practice and Procedure*, Legal Action Group, 2009

2. Articles

G. YEIN NG, « Quality management in the Justice System in England and Wales », in Ph. Langbroek, *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 Council of Europe member states*, p. 35 et s.

C. HALEY, « Action on Administrative Court Delays », *Judicial Review* (2009), Vol. 13, Issue 2, p.69 et s.

P. LEITH, "The UK: practical perspective", in LODDER A., OSKAMP A., "IT support of the Judiciary in Europe", ITER, SDU, 2001, p.55-69

3. Etudes, rapports, avis

Systèmes judiciaires européens, édition 2010 (données 2008), Efficacité et qualité, Conseil de l'Europe, Les études de la CEPEJ n° 12, octobre 2010, [en ligne] site de la CEPEJ, www.coe.int/CEPEJ

Rapport annuel 2009-2010 du Tribunals Service

White Paper, *Transforming Public Services : Complaints, Redress and Tribunals*, 2004

Sir Andrew Leggatt's 2001 report into the Tribunal system: Tribunals for users, one system one service, HMSO 2001

Annual Report and Account, Tribunals Service, 2008-2009

Business Plan, Tribunals Service, 2009-2010

4. Autres documents

Effets de la crise économique sur les systèmes judiciaires, La lettre d'information de la CEPEJ, décembre 2010, [en ligne] http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Newsletter/2010/7_newsletter_Dec10_fr.asp

<https://www.ictcareers.justice.gov.uk/about-ict-transformation.aspx>

www.tribunals.gov.uk/Documents/Publications/strategicbusinessplan0708.pdf

Rapport sur la justice administrative et l'e-justice en Angleterre, Association des conseils d'état et des cours administratives suprêmes, 2009, www.juradmin.eu

II. La France

1. Ouvrages

O. Yeznikian, *Tribunal administratif, Rép. Cont. Adm.*, janvier 2006, n° 60-63

2. Articles

V. BELOULOU, « Les téléprocédures, un enjeu essentiel pour les citoyens et l'Etat », *A.J.D.A.* 2001, p. 624

E. COSTA, « Des chiffres sans les lettres. La dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA*, 13 sept. 2010, p 1623 et s.

G. BEAUSSONIE, C. FOULQUIER, « Dématérialisation et droits fondamentaux devant les justices judiciaire et administrative », in Actes du colloque *Les techniques ou technologies nouvelles et les droits ou principes fondamentaux*, 20-23 avril 2010, Limoges et Poitiers, Montchrestien, Grands colloques, 2011

T. PIETTE-COUDOL, La dématérialisation des procédures devant les juridictions administratives, *Droit Administratif* n° 7, Juillet 2005, comm. 106

T. PIETTE-COUDOL, « Le recours aux moyens électroniques dans la procédure civile, pénale et administrative », *Comm. com. électr.*, 2009, étude 24

J.-M. PONTIER, « La marche vers la dématérialisation », *A.J.D.A.* 2004, p. 233

3. Etudes, rapports, avis

T. Somma, *Mettre en oeuvre les téléprocédures devant la juridiction administrative*, novembre 2003, p. 37, http://www.conseil-etat.fr/ce/rappor/teleproced_ja_nov03.pdf

Rapport sur la justice administrative et l'e-justice en France, Association des conseils d'état et des cours administratives suprêmes, 2009, www.juradmin.eu

4. Autres documents

<http://www.journaldunet.com/solutions/0611/061122-dematerialisation-justice-administrative.shtml>

III. Les Pays-Bas

1. Ouvrages

J. Fr. BRUINSMA, *Dutch law in action*, 2^{ème} éd, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2003

M. FABRI, P. M. LANGBROEK (dir.), *The Challenge for Judicial Systems, Developing a Public Administration Perspective*, Amsterdam, IOS Press, 2000

M. FABRI, P. M. LANGBROEK (dir.), *Case Assignment to courts and within courts, a comparative study in seven countries*, Maastricht, Shaker publishing, 2004

F. J. KLEIN, *The administration of justice in the courts : A Selected Annotated Bibliography (Book 1: The courts. Book 2: The administration of criminal justice in the courts)*, Dobbs Ferry, NY : Oceana Publ, cop. 1976

P. M. LANGBROEK, M. FABRI (dir.), *The Right Judge for each Case. A Study of Case Assignment and Impartiality in Six Judiciaries*, Anvers, Intersentia, Metro, 2007

W. M. LINDSAY, J. A. PETRICK, *Total Quality and Organization Development*, Florida, St. Lucie Press Boca Raton, 2008

M. APISTOLA, A.R. LODDER, A. OSKAMP (dir.), *IT support of the Judiciary. Australia, Singapore, Venezuela, Norway, the Netherlands, and Italy*, ITER, 2004.

G. YEIN NG, *Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2007

2. Articles

F. HENNING, G. Y. NG, « The Challenge of Collaboration – ICT implementation networks in courts in the Netherlands », communication présentée à la Conférence annuelle du groupe européen d'administration publique, groupe d'étude permanent X (Droit et Administration publique), septembre 2009

R. A. HILHORST, T.M. VAN ENGERS, « E-dossiers at the Dutch Council of State », in *Proceedings of the 12th International Conference on AI and Law (ICAIL)*, ACM, ISBN 1-60558-597-0 (2009), p. 17 et s.

R. VAN DEN HOOGEN, « Will E-Justice still be Justice ? Principles of a fair electronic trial », *International Journal for Court Administration*, January 2008, p. 67

3. Etudes, rapports, avis

Systèmes judiciaires européens, édition 2010 (données 2008), Efficacité et qualité, Conseil de l'Europe, Les études de la CEPEJ n° 12, 422 p, octobre 2010, accessible sur le site de la CEPEJ, www.coe.int/CEPEJ

P. ALBERS, *Modernising the Dutch Courts; New Court Proceedings and the Introduction of a Quality system for the Judiciary*, Madrid, Council of Europe Meeting, 1999

P. ALBERS, *Evaluation Programme, Administration of Justice in the 21st Century, Modernisation of the Administration of Justice in the Netherlands*, a paper for the EGPA conference in Glasgow, 2000

P. ALBERS, *The assessment of court quality: a breach of the independence of the judiciary or a promising development?*, [en ligne], <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Qualityofjudiciary_en.asp>

W. BOCKSTAEL-BLOK, B. DE GRAAF, H. KOOIJ-DE BODE, F.A. VAN DER MEULEN, *Tijdbestedingsonderzoek Rechtspraak 2008* (rapport du TNO pour 2009), La Haye, Conseil pour la justice, 2009

CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens. Edition 2008 (données 2006) Efficacité et qualité de la justice*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2008

COMMITTEE FOR THE EVALUATION OF THE MODERNISATION OF THE DUTCH JUDICIARY, *Judiciary is quality*, décembre 2006, [en ligne], <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/JudiciaryQuality_nl.pdf>

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *The Judiciary System in the Netherlands*, La Haye, 2004

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Rechtspraak. A Quality System for the Courts*, La Haye, 2004

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Agenda for the Judiciary 2008-2011. Independent and Committed*, La Haye, 2008

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Qualité du système judiciaire néerlandais*, La Haye, 2008

CONSEIL POUR LA JUSTICE, *Kengetallen Gerechten 2008* (rapport annuel), La Haye, 2009

COUR DE DISTRICT DE MAASTRICHT, *Bestuursreglement Rechtbank Maastricht* (règlement de gestion de la Cour de district de Maastricht), 2005

COUR DE DISTRICT DE MAASTRICHT, *Jaarplan 2009 Rechtbank Maastricht* (plan annuel pour 2009 de la Cour de district de Maastricht), 2008

W. J. DEETMAN *et al.*, *Rechtspraak is kwaliteit*, La Haye, Uitgave, 2006

G. YEIN NG, M. VELICOGNA, CR. DALLARA, « Monitoring and Evaluation of Courts Activities and Performance », *International Journal for Court Administration*, vol. 1, n° 1, 2008, pp. 58-64 [en ligne] <http://data.memberclicks.com/site/iaca/IJCA-InauguralIssue-January2008.pdf>

Rapport sur la justice administrative et l'e-justice en Angleterre, Association des conseils d'état et des cours administratives suprêmes, 2009, www.juradmin.eu

4. Autres documents

Effets de la crise économique sur les systèmes judiciaires, La lettre d'information de la CEPEJ, décembre 2010, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Newsletter/2010/7_newsletter_Dec10_fr.asp

Section III. Justice civile

I. L'Angleterre et le Pays de Galles

A. Articles

S. AMRANI-MEKKI, « Les notifications électroniques », in J. ROCHFELD, E. JEULAND (dir.), *Le droit des consommateurs et les procédures spécifiques en Europe*, Paris, Editions juridiques et techniques, 2005, p. 9 et s.

M. HARAVON, « Quel procès civil en 2010 ? Regard comparé sur l'accès à la justice civile en Angleterre, aux Etats-Unis et en France », *RIDC*, 4-2010, p. 895 et s.

LORD MUSTILL, « Helping the Judges: Information Technology in the Courts », *Civil Justice Quarterly*, 1996, 15(Oct), p. 288 et s.

I. R. SCOTT, « Computers in the Official Referees' Court », *Civil Justice Quarterly*, 1989, 8(Apr), p.105 et s.

J. WALKER, G. D. WATSON, « New Technologies and the Civil Litigation Process, Common Law General Report », in A. PELLEGRINI-GRINOVER, P. CALMON (dir.), *Direito Processual Comparado – XIII World Congress of Procedural Law*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2007, p. 119 et s.

B. Etudes, Rapports, Avis

GREAT BRITAIN. LORD CHANCELLOR'S DEPARTMENT, *Computerisation of county court procedures in debt cases : the claims registry*, consultation paper, London : The Department, 1987

II. La France

A. Généralités

1. Ouvrages

A. AGOR, *Histoire d'un procès ou Pour une justice électronique*, Association pour la défense des droits du citoyen, 1969

W. ACKERMANN, B. BASTARD, *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, Paris, LGDL, coll. Droit et société, 1993

F. BORGES, *Théorie et modélisation de la décision de justice. L'exemple du juge judiciaire*, thèse Paris II, 2004

D. BOURCIER, *La décision artificielle. Le droit, la machine et l'humain*, Paris, PUF, Les voies du droit, 1995

M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, éd. Le Seuil, Coll. Points civilisation, Paris, 1963

L. DUMOULIN, C. LICOPPE, J.-C. THOENIG, avec la collaboration de J.-C. FROMENT et C. MOUHANNA, *Les technologies dans la justice : genèses et appropriations*, Rapport final février 2007, Grenoble, Pacte-Sciences Po Recherche

B. FARRET, *Le choix judiciaire : la justice face au défi informatique*, Paris, Editions des Parques, 1985

E. JEULAND, *Les nouvelles technologies et le procès civil*, Rapport général, Colloque de l'Association internationale de droit processuel, Bahia, septembre 2007

I. LAMBERTERIE (dir.), *Les actes authentiques électroniques : réflexion juridique prospective*, Rapport de recherche, Mission de recherche droit et justice, Paris, La documentation française, 2002

J.-P. ROYER, J.-P. JEAN, B. DURAND, *Histoire de la justice*, PUF, 4^{ème} éd., 2010

2. Articles

E. BARTHE, Informatisation des procédures, où en est-on ? Un épisode de la série « L'administration avance (lentement) », Portraits juridiques officiels – Diffusion des données juridiques publiques, jeudi 30 août 2007 [en ligne]
< <http://www.precisement.org/blog/Informatisation-des-procedures.html#nb8> >

A. BENSOUSSAN, « Les nouvelles technologies au service de la justice », in Dématérialisation des procédures, *Pénal numérique* [en ligne]
<<http://www.alain-bensoissan.com>>

B. BRUNET, « Le traitement en temps réel : la Justice confronté à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale », *Droit et Société*, 38-1998, p. 91 et s.

Cahier de méthodologie juridique n° 15

G. CANIVET, « Economie de la justice et procès équitable », *J.C.P. (G)*, 2001, I, 361

G. CANIVET, « Le juge entre progrès scientifique et mondialisation », *RTDciv.*, 2005, p. 33 et s.

P. CATALA, « Ecriture électronique et actes juridiques », in *Mélanges Michel Cabrillac*, Dalloz-Litec, 1999, p. 91 et s.

P. CATALA, « Le formalisme et les nouvelles technologies », in *Le formalisme, Journées Jacques Flour de l'association Henri Capitant*, Defrénois, 2000, p. 897 et s.

G. CHABOT, « La Cyberjustice, Réalité ou fiction ? », *D.*, 2003, p. 2322 et s

J. CHAUMIER, « Documents et numérisation, Enjeux techniques, économiques, culturels », *ADBS*, 2006,

- J. CREMER, C. GOLLIER, « Comment numériser la justice », *Les Echos*, 20 septembre 2007
- H. CROZE, « Le progrès technique de la procédure civile », *J.C.P. (G)*, 2009, I, 108
- F. DE CONINCK, « Présentation », *Réseaux* 2007/1, n° 14, p. 11 et s.
- S. DERLANGE, A. ERRERA, « L'essor des téléprocédures judiciaires en France et à l'étranger : vers la justice de demain », *J.C.P. (G)*, 2008, I, 224
- G. DIDIER, G. SABATER (entretien avec), « Dématérialisation des procédures : « une révolution culturelle est nécessaire » », *J.C.P. (G)*, 2008, I, 118
- O. DUFOUR, « Procédure on the web », *LPA*, 2003, n° 210, p. 3 et s.
- B. FAGES, « Justice en ligne, justice de demain ? », *Droit et patrimoine*, 2002, n° 103, p. 64 et s.
- P.-Y. GAUTIER, « Internet », in L. CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF, 2004 et s.
- S. GUINCHARD, « Une procédure numérisée et communautarisée dans une justice mondialisée, modernisée et (enfin)... responsabilisée ? », *Répertoire de procédure civile, Cahiers de l'actualité*, 2006-1, Encyclopédie juridique Dalloz, p. 3 et s.
- C. JAMIN, « Rapport de synthèse », in *L'efficacité au service de la justice, 4e entretiens du Palais, Paris, 22 mars 2007*, organisés par la Gazette du Palais., *Gaz. Pal.*, 20 et 21 avr. 2007, p. 2 et s.
- E. JEULAND, « Nouvelles technologies et procès civil, rapport général pour les pays de droit civil », in A. PELLEGRINI-GRINOVER, P. CALMON (dir.), *Direito Processual Comparado – XIII World Congress of Procedural Law*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2007, p. 119 et s.
- « La modélisation des actes de procédure et des décisions de justice », *Revue de recherche juridique*, 2000, n° spéc.
- M. LEGRAS, « La justice et les technologies de l'information et de la communication », in G. CHATILLON, B. DU MARAIS (dir.), *L'administration électronique au service des citoyens*, Bruylant, 2003, p.197 et s.
- X. NORMAND-BONNARD, « La mise en état électronique », in *L'efficacité au service de la justice civile, 4ème entretiens du Palais, Gaz. Pal.*, 25-27 novembre 2007, p. 8 et s
- F. OST, « conclusion générale », in J. CLAM, G. MARTIN (Dir), *Les transformations de la régulation juridique*, 1999, p. 423 et s.
- E. PICARD, A. FERRETE, « La technique au service de l'efficacité de la procédure civile : premières vues sur le décret du 28 décembre 2005 », *Procédures*, n° 6, Juin 2006, étude 17.

P. RANCE, « La dématérialisation des procédures dans la région Poitou », *Gaz. Pal.*, dimanche 15 au mardi 17 février 2009, pp. 18-22

S. REBBOH, « L'efficacité au service de la justice civile, Table ronde n° 1 : La mise en état – 1re partie : la mise en état électronique », *Gaz. Pal.*, 27 nov. 2007, p. 5 et s.

G. SABATER, « Nouvelles technologies et système judiciaire. - Le déploiement de la communication dans les juridictions judiciaires », *J.C.P. (G)*, 2008, I, 223.

« SAEI, Peut-on dématérialiser les procédures ? », in *Droit comparé SAEI-actu.com*, n° 9, novembre 2006 [en ligne]

< http://www.justice.gouv.fr/Saei/9/saei-actu/droit_compare_9_p1.htm >

P. THERY, « Les actes judiciaires ou extra-judiciaires électroniques dans l'espace judiciaire européen », in M. DOUCHY-OUDOT (dir.), *Le visage inconnu de l'espace judiciaire européen*, Paris, Editions juridiques et techniques, 2004, p. 101 et s.

P. THERY, « Justice et medias: faut-il une camera dans la salle d'audience ? », *RTDciv.*, 2006, p.147 et s.

J.-L. VALLENS, « La dématérialisation des décisions judiciaires : une évolution nécessaire », *JCP G* 2007, I, 119

M. VIVANT, « Cybermonde : Droit et droits des réseaux », *JCP G*, 1996, I, 3969

3. Dépêches

Conseil des ministres, compte rendu de la séance du 13 février 2008, Le plan de dématérialisation des procédures juridictionnelles

Déclaration de Mme Rachida Dati, ministre de la Justice, sur la modernisation de la Justice, grâce notamment à la numérisation des procédures, à Nice le 5 mai 2008

Dernier Conseil Justice et affaires intérieures de la présidence française de l'Union européenne, *Procédures*, n° 1, janvier 2009, alerte 2

4. Etudes, Rapports, Avis

Agence nationale de la recherche, Programme Gouverner et administrer. Document de soumission B français, édition 2008 (ANR2008)

F. CAIL, « Le travail sur écran en 50 questions », Etude de l'Institut National de Recherche et de Sécurité (INRS), mars 2008

J.-M. COULON, « La dématérialisation de la vie des affaires », *La Documentation française*, février 2008

S. GUINCHARD, *Rapport de la Commission sur la répartition des contentieux*, 30 juin 2008

J.-C. MAGENDIE, *Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès*, coll. des rapports officiels, La Documentation française, 2004

P. MBONGO, *La qualité des décisions de justice*, Etudes, édition du Conseil de l'Europe, Actes du Colloque Poitiers 8-9 mars 2007

Mémentos, Signature électronique, in Portail de la sécurité informatique, Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN), DC SSI, 2009 [en ligne]
< http://www.securite-informatique.gouv.fr/gp_article75.html >

Minefi : Forum de la performance - audits de modernisation, La dématérialisation de la chaîne pénale, juin 2006 [en ligne]
< http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/performance/audit_ci.php?idref=65>

Portail du gouvernement, « Le plan de dématérialisation des procédures juridictionnelles », *Conseil des ministres (extrait)*, 13 février 2008 [en ligne]
<<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/le-plan-de-dematerialisation-des-proceduresjuridictionnelles>>

Rapport d'information du Sénat, « Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux » [en ligne]
< <http://www.senat.fr/rap/r05-017/r05-0171.html> >

Rapport annuel de la Cour de cassation, *L'innovation technologique*, 2005

Rapport d'étape du CNB, *RPVA et la mise en oeuvre du développement des nouvelles technologies dans les juridictions*, remis à l'assemblée générale du CNB des 14 et 15 septembre 2007

Rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *Systèmes judiciaires européens, Efficacité et qualité de la justice 2008 - édition 2008 (données 2006)*, coll. Les études de la CEPEJ, n° 11

5. Autres documents

Guide des bonnes pratiques, cour d'appel de Douai, mis à jour le 16 mai 2008

Note du secrétariat général, plan de développement des nouvelles technologies, 3 août 2007

Simplification des procédures civile et pénale, 11^{ème} législature, Question écrite n° 02882 de M. Bernard Plasait (Paris-UMP), publiée dans le JO Sénat du 18/09/1997-page 2427 [en ligne]
< <http://www.senat.fr/questions/base/1997/qSEQ970902882.html> >

Question écrite n° 17455 de M. Emmanuel Hamel (Rhône - UMP), publiée dans le JO Sénat du 24.06.1999, p. 2121 & Réponse du ministre de la justice, publiée dans le JO du Sénat du 02.09.2000, p. 2950

B. Professions

H. CROZE, « Les procédures civiles avec ou sans professionnels : une nouvelle dimension de la conception française du procès civil ? », in L. CADIET, G. CANIVET (dir.), *1806-1976-2006, de la commémoration d'un code à l'autre – 200 ans de procédure civile en France*, Paris, lexisNexis, Litec, 2006

1. Notaires et acte authentique électronique

a. Ouvrages

J.-F. BLANCHETTE, F. BANAT-BERGER, La « dématérialisation » du livre foncier d'Alsace-Moselle, Enjeux juridico-archivistiques, Document numérique. Volume X- n° X/2002, pp. 1-X [en ligne]
< <http://polaris.gseis.ucla.edu/blanchette/papers/dn.pdf> >

b. Articles

H. CROZE, « Authentique », *Procédures*, n° 1, Janvier 2009, repère 1

c. Dépêches

Signature du premier acte authentique sur support électronique, Dépêches JurisClasseur, 29 octobre 2008, 1362

2. Avocats

a. Réglementation

Projet de loi portant fusion des professions d'avocat et d'avoué près les cours d'appel, présenté en Conseil des ministres du 3 juin 2009

b. Articles

M. BAGLIN, « L'avocat et internet ou la confrontation de la tradition au modernisme », communication CEJEM, lundi 3 mars 2008 [en ligne]
< http://www.cejem.com/article.php3?id_article=268 >

H. CROZE, « Le Conseil national des barreaux et l'avocat électronique », *Procédures*, n° 7, Juillet 2004, étude 11

T. WICKERS, « Des réalisations informatiques de la profession : le RPVA (réseau privé virtuel des avocats) », in La CARPA avance dans le monde numérique, Assemblée générale statutaire de l'UNCA, *Gazette du Palais*, dimanche 1^{er} au mardi 3 juin 2008, p.25 et s.

3. Huissiers

A. BOBANT, N. DESSARD, « La signature électronique appliquée aux actes d'huissiers, première partie : établissement de l'acte », *Gaz. Pal.*, 25 janvier 2006, p. 28 et s.

A. BOBANT, N. DESSARD, « La signature électronique appliquée aux actes d'huissiers, deuxième partie : la conservation de l'acte », *Gaz. Pal.*, 16 avril 2006, p. 22 et s.

A. BOBANT, N. DESSARD, « Les conséquences de l'authenticité électronique acquise par voie d'huissier de justice et sa mise en œuvre », *Gaz. Pal.*, 2004, 1, doct. p. 926 et s.

S. CABRILLAC, « De quelques utilisations des nouvelles technologies par la profession d'huissier de justice », *LPA*, n° 67, 4 avr. 2006, p. 8 et s.

R. CARRAL, F. GUENIN, « Assurer l'efficacité des constats d'huissiers sur le web : recommandations pratiques et juridiques », *Gaz. Pal.*, 2004, 1, doct., p. 1686 et s.

J. CASTELAIN, « La transmission sécurisée et la signification des actes », in J. ISNARD, J. NORMAND (dir.), *Nouveaux droits dans un espace européen de justice : le droit processuel et le droit de l'exécution*, Passerelle, colloque international des 4-5 juillet 2001, spéc. p. 81 et s.

D. COLLARD, « Les impacts organisationnels de l'informatisation des études d'huissier », B. FRAENKEL, D. PONTILLE, D. COLLARD, G. DEHARO, *Le travail des huissiers : transformations d'un métier de l'écrit*, Octarès, Paris, 2010

R. DATI, « Discours du 19 déc. 2008, Forum des huissiers de justice : les évolutions annoncées de la profession », *Procédures*, n° 2, Février 2009, alerte 10

N. DESSARD, « L'authenticité électronique et la certification des transmissions de données par voie d'huissier de justice », *Gaz. Pal.*, 2004, 1, doct. p. 92 et s.

B. FRAENKEL, « Emotions et affects : la dramaturgie de l'informatisation », in B. FRAENKEL, D. PONTILLE, D. COLLARD, G. DEHARO, *Le travail des huissiers : transformations d'un métier de l'écrit*, Octarès : Paris, 2010

T. SOULARD, « La réforme de la signification », *Procédures*, n° 6, juin 2006, étude 10

4. Magistrats

K. KOSTULSKI, « Quelques dilemmes de l'activité des procureurs (atelier 2006) et proposition d'analyse des activités relatives à l'action publique (atelier 2007) », Paris, ENM-CNAM, p. 38 [document non-publié]

X. LAMEYRE, « Prolégomènes à une clinique de l'activité de magistrat », in *Les procureurs de la République. De la compétence personnelle à l'identité collective ? Rapport de recherche pour la Mission de recherche Droit et Justice*, Paris, mai 2007

C. Voies de recours

1. Appel

a. Dépêches

Min. Justice, communiqué de presse, 10 juin 2008, Simplification de la procédure d'appel pour les justiciables, Procédures n° 7, Juillet 2008, alerte 24

2. Pourvoi en cassation

E. FILS, « Une gestion plus dynamique des pourvois »- dématérialisation de la procédure devant la Cour de cassation, entretien par V. LAMANDA Premier président de la Cour de cassation, D. LE PRADO président de l'Ordre des avocats aux Conseils, *J.C.P. (G)*, 2009, I, 115

3. Le référé

B. GORCHS, « Vers un référé de l'Internet autonome », *Communication Commerce électronique*, n° 12, Décembre 2007, étude 31.

D. Preuve

1. Ouvrages

E. JOLY, *L'écrit confronté aux nouvelles technologies*, thèse, Paris, LGDJ, 2004

2. Articles

D. AMMAR, « Preuve et vraisemblance », *R.T.D. civ.*, 1993 p. 499 et s.

J.-FR. BLANCHETTE, « Modernité et intelligibilité du droit de la preuve français », *Communication Commerce électronique*, n° 3, Mars 2005, Etude 13

P. CATALA, I. DE LAMBERTERIE, P.-Y. GAUTIER, « L'introduction de la preuve électronique dans le Code civil », *J.C.P. (G)*, 1999, I, 182

P.-Y. GAUTIER, X. LINANT DE BELLEFONDS, « De l'écrit électronique et des signatures qui s'y attachent », *JCP G*, 2000, I, 236

C. NOURISSAT, « Publication du rapport d'application du règlement relatif à l'obtention des preuves en matière civile et commerciale », *Procédures*, n° 4, Avril 2008, comm. 109

T. PIETTE-COUDOL, « L'écrit électronique et la signature électronique depuis la LCEN », *Communication Commerce électronique*, n° 9, Septembre 2004, Etude 29

P. SAUREL, PH. CHARPENTIER, « Un décret, une charte nationale : vers l'amélioration du déroulement de l'expertise judiciaire en informatique et nouvelles technologies ? », *Gaz. Pal.*, 25 janvier 2006, p. 5

P. SAUREL, J. PETRONE A. BENSOUSSAN, « Les règles de gouvernance s'appliquant aux expertises civiles en nouvelles technologies : la Convention du 4 mai 2006 », *Gaz. Pal.*, 19 juillet 2006, p. 14

E. Visioconférence

1. Articles

P. CHEVALIER, « Expériences de téléprocédure dans les juridictions françaises », *Droit et patrimoine*, 2002, n° 103, p. 69 et s

F. DESPREZ, « Réforme de la carte judiciaire et visioconférence : d'une proximité physique à une proximité virtuelle », *Procédures*, n° 3, Mars 2008, alerte 6

C. GENTILI, « L'écrit des parties dans la procédure orale », *Procédures*, n° 12, Décembre 2007, étude 24.

G. LAFARGE, « Visioconférence et CD-Rom : quand l'exemple vient de Saint-Pierre-et-Miquelon », *Gaz. Pal.*, 8-12 juin 2003, p. 1569 et s.

2. Dépêches

Dernier Conseil Justice et Affaires intérieures de la présidence française de l'Union européenne, Dépêches JurisClasseur, 5 décembre 2008, 1518

La Commission en faveur d'une coordination des initiatives d'« e-Justice », Dépêches JurisClasseur, 3 juin

Mesures de simplification en matières civile, sociale et pénale, Dépêches JurisClasseur, 26 décembre 2007, 1532

Signature du premier acte authentique sur support électronique, Dépêches JurisClasseur, 29 octobre 2008, 1362

3. Études, Rapports, Avis

M.-L. SIMONI, M. VALDES-BOULOUQUE, D. LUCIANI, C. DIAZ, H. SIMON, *Rapport sur l'utilisation plus intensive de la visioconférence dans les services judiciaire*, juin 2006, Mission d'audit de modernisation [en ligne]
<http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/audit/audit_3/Rapport-V3-Jstice-Visioconference.pdf>

F. Communication électronique

1. Textes

Arrêté du 7 avr. 2009, Journal Officiel 11 Avril 2009, Communication par voie électronique devant les tribunaux de grande instance, *Procédures* n° 6, Juin 2009, alerte 32

Arrêté du 25 septembre 2008, Journal officiel du 9 octobre 2008, Communication électronique devant le tribunal de grande instance, Procédures n° 11, Novembre 2008, alerte 43

2. Dépêches

La communication électronique en marche dans 68 TGI, Dépêches JurisClasseur, 14 octobre 2008, p. 1301 et s.

G. Notification des actes de procédure

1. Articles

H. CROZE, « Modernisation des techniques de notification », *Procédures*, n° 5, Mai 2007, comm. 115

F. WALLON, « Des difficultés rencontrées lors des saisies informatiques ou des constats opérés sur des systèmes informatiques », *Communication commerce électronique*, 2007, n° 6, p. 19 et s.

2. Notes de jurisprudence

Paris, 1re ch. C, 30 mai 2006, Sté Paprec réseau c/ Sté Interseroh-France, inédit, *RTDcom.*, 2007, p. 686 et s., obs. E. Loquin : De l'usage de la télécopie pour signifier une sentence

Cass. 2e civ., 4 déc. 2008, n° 07-17.622, FS-P+B+R, SNC Continent France c/ CPAM de La Marne : JurisData n° 2008-046085, Notification et copie électronique : de la confusion judiciaire des genres, *Communication Commerce électronique* n° 2, Février 2009, comm. 19, note E. A. Caprioli

H. Arbitrage et médiation

1. Ouvrages

T. SCHULTZ, *Réguler le commerce électronique par la résolution des litiges en ligne, une approche critique*, Bruxelles, Bruylant, 2005

2. Articles

E.-A. CAPRIOLI, « Arbitrage et médiation dans le commerce électronique, (L'expérience du « Cybertribunal ») », *Rev. Arb.*, 1999, p. 225 et s.

E. JEULAND, « Arbitrage en ligne et procès virtuel : pour le principe de présence », *Rev. huiss. just., dr. et proc.*, 2007, p. 262 et s

J. HUET, S. VALMACHINO, « Réflexions sur l'arbitrage électronique dans le commerce international », *Gaz. Pal.*, 2000, 1, doct., p. 103 et s.

T. MASSART, « La médiation au service d'internet », *LPA*, 26 août 2002, n° 170, p. 34 et s.

Section III. Justice pénale

I. L'Angleterre et le Pays de Galles

A. Ouvrages

L. S. BOYLE, *Regional Crime Squad computerisation evaluation*, Londres, Home Office, Scientific Research and Development Branch, Publication / Great Britain. Home Office. Scientific Research and Development Branch ; 28/88, 1988

H. GOLDMAN, *Computerisation in the criminal justice system* (Bibliothèque de Southampton)

A. PATTAVINA (éd.), *Information technology and the criminal justice system*, Thousand Oaks, Calif. : Sage Publications, 2005

Problems of criminal procedural law connected with information technology : recommendation No. R (95) 13 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 September 1995 and explanatory memorandum, Strasbourg : Council of Europe Publishing, c1996

Ch. SPENCER, *GIS and crime mapping* [Geographic information systems and crime mapping], Chichester : Wiley, c2005

B. Articles

M. JEFFERIES, « Coordination of Computerisation in the Criminal Justice System », *International Review of Law Computers & Technology*, 1996, 10(1), p. 165 et s.

J. LODGE, « eJustice, security and biometrics: the EU's proximity paradox », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2005, 13(4), p. 533 et s.

A. D. MACLEAN, « Computers in criminal justice - realising the potential : Part 1 », *Computer Law & Security Report*, 1988, 4(3), p. 15 et s.

R. PAPE, « Co-ordination of computerisation in the criminal justice system », *Home Office Research Bulletin*, 1991, 30, p. 45 et s;

R. PAPE, « Co-ordination of computerisation in the criminal justice system », *Magistrate*, 1993, 49(7), p. 134 et s.

C. WALKER, « The Criminal Courts Online », *Criminal Justice Matters* (extraits), n° 58, 2004/5, p. 32 et s.

M. WILKINSON, « Coordination of computerisation in the criminal justice system », *Comps. & Law*, 1996, 7(4), p. 11 et s.

C. Eudes, Rapports, Avis

CRIMINAL JUSTICE SYSTEM, *Virtual Courts. A Guide for Defendants*, Londres, Office for Criminal Justice Reform, 2009

CRIMINAL JUSTICE SYSTEM, *Virtual Courts. A Guide for Virtual Courts in London*, Londres, Office for Criminal Justice Reform, 2009

CRIMINAL JUSTICE SYSTEM, *Virtual Courts. Information for Defence Representatives*, Londres, Office for Criminal Justice Reform, 2010

HMCS, *Libra : Join up Police and Magistrates' Courts*, Londres, 2007

HM PRISON SERVICE, *Video Links National Implementation. Installation and Preparation Guide for Prisons*, 1998

LORD JUSTICE BROOKE, « The use of technology in the Courts », Leeds University, 28 mai 2003

LORD JUSTICE BROOKE, « IT developments in the courts - are solicitors ready for them? », Address at the Law Society Conference, Londres, 26 septembre 2003

J. PLOTNIKOFF, R. WOOLFSON, *A Publication arising from Section 57 of the Crime and Disorder Act 1998*, Videolink Pilot Evaluation, 2000, HM Prison Service

C. THOMAS, *London Criminal Justice Board. Virtual Courts Prototype. Project Evaluation*, Londres, 2007

II. La France

A. Ouvrages

F. BORGES, *Théorie et modélisation de la décision de justice. L'exemple du juge judiciaire*, thèse Paris II, 2004

CROZIER, M., *Le phénomène bureaucratique*, éd. Le Seuil, Coll. Points civilisation, Paris, 1963

O. DE FROUVILLE (dir.), *La preuve pénale : internationalisation et nouvelles technologies*, Mission de recherche droit et justice, 2007

B. Articles

S. AMRANI-MEKKI, « L'indépendance des juges à l'épreuve des technologies de l'information et de la communication », *Revue internationale de droit processuel*, n° 3, 2012, à paraître

M. BAGLIN, « L'avocat et internet ou la confrontation de la tradition au modernisme », *communication CEJEM*, lundi 3 mars 2008 [en ligne]
< http://www.cejem.com/article.php3?id_article=268 >

E. BARTHE, Informatisation des procédures, où en est-on ? Un épisode de la série « L'administration avance (lentement) », Portraits juridiques officiels – Diffusion des données juridiques publiques, jeudi 30 août 2007 [en ligne]
< <http://www.precisement.org/blog/Informatisation-des-procedures.html#nb8> >

B. BENICHOU, D. LEICK, G. GISSEROT, M. BERNARD-REQUIN, B. BOULOC, R. CHAZAL de MAURIAC, Table ronde n° 3 « Les nouvelles technologies au service de la justice pénale », in Les entretiens du palais, L'efficacité au service de la Justice, *Gaz. Pal.*, dimanche 25 au mardi 27 novembre 2007, p. 33 et s.

A. BENSOUSSAN, « Les nouvelles technologies au service de la justice », in Dématérialisation des procédures, *Pénal numérique* [en ligne]
< <http://www.alain-bensoussan.com> >

J. BOSSAN, « La visioconférence dans le procès pénal : un outil à maîtriser », *Rev. sc. crim.*, n° 4, 2011, p. 801 et s.

J. BOSSAN, « La dématérialisation de la procédure pénale », *D.*, 2012, p. 627 et s.

B. BRUNET, « Le traitement en temps réel : la Justice confronté à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale », *Droit et Société*, 38-1998, p. 91 et s.

Cahier de méthodologie juridique n° 15

J. CREMER, C. GOLLIER, « Comment numériser la justice », *Les Echos*, 20 septembre 2007

M-C. DAUBIGNEY, « La marche vers la dématérialisation de la procédure pénale », in dossier Les nouvelles technologies au service de la procédure pénale, *AJ Pénal* n° 11, 2007, p.460 et s.

F. DE CONINCK, « Présentation », *Réseaux* 2007/1, n° 14, p. 11 et s.

M.-O. DEVILLERS, « La dématérialisation des procédures pénales », Service des affaires européennes et internationales, Bureau de droit comparé, 27 septembre 2006

G. DIDIER, G. SABATER, « Dématérialisation des procédures : « une révolution culturelle est nécessaire » », *JCP/ La Semaine Juridique* – éd. générale n° 8, février 2008, p. 11 et s.

O. DUFOUR, « Procédure on the web », *LPA*, 2003, n° 210, p. 3 et s.

F. FEVRE, « Les expérimentations en matière de dématérialisation des procédures pénales au Tribunal de Grande Instance de Poitiers (France) », *CEPEJ*, Catane, Italie, 23-25 octobre 2008

E. FILS, « Une gestion plus dynamique des pourvois »- dématérialisation de la procédure devant la Cour de cassation, entretien par V. LAMANDA Premier président de la Cour de cassation, D. LE PRADO président de l'Ordre des avocats aux Conseils, *JCP/ La Semaine Juridique* – éd. générale, n° 8, 18 février 2009, I 115

A. ICARD, La dématérialisation de certaines procédures pénales, novembre 2007 [en ligne]

< <http://www.legisconsulte.net/veillejuridique.cgi?id=15> >

K. KOSTULSKI, « Quelques dilemmes de l'activité des procureurs (atelier 2006) et proposition d'analyse des activités relatives à l'action publique (atelier 2007) », Paris, *ENM-CNAM*, p. 38 et s. [document non-publié].

S. LAVRIC, « La visioconférence : le procès de demain ? », in *Les nouvelles technologies au service de la procédure pénale*, *AJ Pénal* 2007, n° 11, p. 464 et s.

X. LAMEYRE, « Prolégomènes à une clinique de l'activité de magistrat », in *Les procureurs de la République. De la compétence personnelle à l'identité collective ? Rapport de recherche pour la Mission de recherche Droit et Justice*, Paris, mai 2007

« La modélisation des actes de procédure et des décisions de justice », *Revue de recherche juridique*, 2000, n° spéc.

C. LAZERGES, « La dérive de la procédure pénale », *Rev. sc. crim.* 2003, chron., p. 644

T. PIETTE-COUDOL, « La numérisation des pièces et leur transmission électronique dans la procédure pénale », *Revue Lamy Droit de l'immatériel*, n° 35 février 2008, pp. 63-68

P. RANCE, « La dématérialisation des procédures dans la région Poitou », *Gazette du Palais*, dimanche 15 au mardi 17 février 2009, pp. 18-22

SAEI, « Peut-on dématérialiser les procédures ? », in *Droit comparé SAEI-actu.com*, n° 9, novembre 2006 [en ligne]

< http://www.justice.gouv.fr/Saei/9/saei-actu/droit_compare_9_p1.htm >

S. SONTAG, « L'accès de l'avocat aux procédures dématérialisées », *AJ pénal*, n° 10, 2011, p. 455 et s.

P. THERY, « Les actes judiciaires ou extra-judiciaires électroniques dans l'espace judiciaire européen », in M. DOUCHY-LOUDOT (dir.), *Le visage inconnu de l'espace judiciaire européen*, Paris, Editions juridiques et techniques, 2004, p. 101 et s.

C. TRASSARD, « The Race for the Adaptation of Justice to New Technologies : Information and Communication Technology in the French Prosecutor's Office », in M. FABRI (dir.), *Information and Communication Technology for the Public Prosecutor's Office*, Bologne, CLUEB, 2007, p. 183 et s.

T. WICKERS, « Des réalisations informatiques de la profession : le RPVA (réseau privé virtuel des avocats) », in *La CARPA avance dans le monde numérique*, Assemblée générale statutaire de l'UNCA, *Gazette du Palais*, dimanche 1^{er} au mardi 3 juin 2008, p. 25 et s.

C. Notes

Note du secrétariat général, recensement des expériences de numérisation des procédures pénales, 10 novembre 2006

Note du secrétariat général, numérisation des procédures pénales, 22 novembre 2006

Note du secrétariat général, plan de développement des nouvelles technologies, 3 août 2007

Note du secrétariat général, mise en oeuvre et modalité de dépôt des déclarations de conformité du traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « numérisation des procédures pénales » à la CNIL, 30 janvier 2008

Note du secrétariat général, relative au « Plan de déploiement de scanners « individuels » dans les pôles de l'instruction », 25 juin 2008

Note de la direction des affaires criminelles et des grâces, relative à la circulation de l'information entre la direction des affaires criminelles et des grâces et les parquets généraux, 12 septembre 2008

Note du secrétariat général, relative au « Plan de numérisation des procédures pénales (NPP)- Indicateurs de suivi », 15 octobre 2008

Note du secrétariat général, relative au guide méthodologique de janvier 2009 sur la transmission dématérialisée des procédures pénales issue de la gendarmerie, 28 mai 2009

Note de l'administration pénitentiaire ayant pour objet la « Dématérialisation des procédures pénales dans les établissements pénitentiaires », 7 octobre 2008

Note de la direction de l'administration pénitentiaire à l'attention de Messieurs les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et de madame la directrice de l'ENAP, Paris, 07 octobre 2008

D. Études, Rapports, Avis

Agence nationale de la recherche, Programme Gouverner et administrer. Document de soumission B français, édition 2008 (ANR2008)

Y. BERTRAND, B. STEINMANN, D. LUCIANI, J. BERBINAU, L. LEYMARIE, C. RIAC, avec l'assistance du Cabinet Deloitte, Mission d'audit de modernisation, Rapport sur « La dématérialisation de la chaîne pénale », novembre 2006

F. CAIL, *Le travail sur écran en 50 questions*, Etude de l'Institut National de Recherche et de Sécurité (INRS), mars 2008

Commission de réforme du droit du Canada, *Notre procédure pénale*, Rapport n° 32, 1987, p.25 et s.

Commission nationale de l'informatique et des liberté (CNIL), Délibération n° 2007-290 du 20 décembre 2007 portant avis sur un projet d'arrêté portant création d'un traitement de numérisation des procédures pénales (avis n° 1268849).

J.-M. COULON, « La dématérialisation de la vie des affaires », *La Documentation française*, février 2008

M. DELMAS-MARTY, *La mise en état des affaires pénales*, Rapport, *La Documentation française*, 1991, p. 69 et s., 111 et s.

S. GUINCHARD, *Rapport de la Commission sur la répartition des contentieux*, 30 juin 2008

J.-C. MAGENDIE, *Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès*, coll. des rapports officiels, *La Documentation française*, 2004

P. MBONGO, *La qualité des décisions de justice*, Etudes, édition du Conseil de l'Europe, Actes du Colloque Poitiers 8-9 mars 2007

Mémentos, Signature électronique, in Portail de la sécurité informatique, Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN), DC SSI, 2009 [en ligne]
<http://www.securite-informatique.gouv.fr/gp_article75.html>

Minefi : Forum de la performance - audits de modernisation, La dématérialisation de la chaîne pénale, juin 2006 [en ligne]
<http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/performance/audit_ci.php?idref=65>

Portail du gouvernement, « Le plan de dématérialisation des procédures juridictionnelles », *Conseil des ministres (extrait)*, 13 février 2008 [en ligne].
<<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/le-plan-de-dematerialisation-des-proceduresjuridictionnelles>>

Rapport d'information du Sénat, « Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux » [en ligne]
<<http://www.senat.fr/rap/r05-017/r05-0171.html>>

Rapport annuel de la Cour de cassation, *L'innovation technologique*, 2005

Rapport d'étape du CNB, *RPVA et la mise en oeuvre du développement des nouvelles technologies dans les juridictions*, remis à l'assemblée générale du CNB des 14 et 15 septembre 2007

Rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *Systèmes judiciaires européens, Efficacité et qualité de la justice 2008 - édition 2008 (données 2006)*, coll. Les études de la CEPEJ, n° 11

Rapport d'information sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée, présenté par M. E. Blanc, Doc. AN, n° 3177, 2011, [en ligne]
<<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3177.asp>>

6^{ème} Conseil de modernisation des politiques publiques du 14 décembre 2011, [en ligne]
<http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes_fichiers/pdf/6eCMPP_decembre_2011/6eCMPP_ministeres/CMPP6_Justice.pdf>

E. Guides méthodologiques

Guide méthodologique relatif à la numérisation des procédures pénales, mars 2007

Guide méthodologique, La numérisation des procédures pénales, ministère de la Justice, 2008

Guide méthodologique, *L'organisation de la communication électronique entre les juridictions et les avocats en matière pénale*, ministère de la Justice, juin 2008

Guide de la transmission dématérialisée des procédures pénales issues de la gendarmerie, ministère de la Justice, janvier 2009

Guide des bonnes pratiques, cour d'appel de Douai, mis à jour le 16 mai 2008

F. Autres documents

Conseil des ministres, compte rendu de la séance du 13 février 2008, Le plan de dématérialisation des procédures juridictionnelles

Déclaration de Mme Rachida Dati, ministre de la Justice, sur la modernisation de la Justice, grâce notamment à la numérisation des procédures, à Nice le 5 mai 2008

Simplification des procédures civile et pénale, 11^{ème} législature, Question écrite n° 02882 de M. Bernard Plasait (Paris-UMP), publiée dans le JO Sénat du 18/09/1997, p. 2427 [en ligne] <<http://www.senat.fr/questions/base/1997/qSEQ970902882.html>>

Question écrite n° 17455 de M. Emmanuel Hamel (Rhône - UMP), publiée dans le JO Sénat du 24.06.1999, p. 2121 & Réponse du ministre de la justice, publiée dans le JO du Sénat du 02.09.2000, p. 2950

III. Les Pays-Bas

A. Ouvrages

Richard SCHERPENZEEL, *Computerization of criminal justice information systems*, Den Haag, HEUNI ; Ministerie van Justitie, 1992

B. Articles

M. APISTOLA, M. WARNIER, FR. BRAZIER, A. OSKAMP, « Towards a Conceptual Framework for Digital Dossier Management in Criminal Proceedings », *Law and Technology*, 2007, p. 587 et s.

J. GRIJPINK, « Criminal records in the European Union: the challenge of large-scale information exchange », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2006, 14(1), p. 1 et s.

F. HENNING, G. Y. NG, « The Challenge of Collaboration – ICT implementation networks in courts in the Netherlands », communication présentée à la Conférence annuelle du groupe européen d'administration publique, groupe d'étude permanent X (Droit et Administration publique), septembre 2009

C. KELK, « Technological Developments and their Impact on Dutch Criminal Law and the Administration of Criminal Justice in Relation to the Privacy of the Individual », *Journal of the Japan-Netherlands Institute*, 2005, vol. VIII, p.115 et s.

Summary of ex ante evaluation of video conferencing in court proceedings of foreign nationals in custodial detention, [en ligne]
<http://www.wodc.nl/images/1364_summary_tcm44-102216.pdf>